COMERCIO INTERNACIONAL Y PROBLEMAS MONETARIOS

Samuel Lichtensztejn



nuestra tierra 20

nuestra tierra 20

Distribuidor general: ALBE Soc. Com., Cerrito 566, esc. 2, tel. 8 56 92, Montevideo. **Distribuidor para el interior, quioscos y venta callejera:** Distribuidora Uruguaya de Diarios y Revistas, Ciudadela 1424, tel. 8 51 55, Montevideo.

LAS OPINIONES DE LOS AUTORES NO SON NECESARIAMENTE COMPARTIDAS POR LOS EDITORES Y LOS ASESORES.

COMERCIO INTERNACIONAL Y PROBLEMAS MONETARIOS

Samuel Lichtensztejn



SAMUEL LICHTENSZTEJN cursó estudios de economía en la Universidad de la República y de programación y desarrollo económico en el Instituto Latinoamericano de Planificación y Economía Social (ILPES) de Santiago de Chile. Es egresado como contador público de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (1963) y como programador industrial en el curso del ILPES (1964).

Es catedrático interino de Economía Monetaria en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Está encargado como Jefe de investigación del Instituto de Economía de esa misma Facultad, al que ingresó por concurso de méritos y pruebas. Desde 1965 ha realizado cursos de política y programación económica en Bolivia, Brasil, Chile y Panamá. Participó en el Curso de Verano de la Universidad de la República del año 1965. Ha escrito con Alberto Couriel el libro "El F. M. I. y la crisis económica nacional" y participó en el libro del Instituto de Economía "El proceso económico del Uruguay. Contribución al estudio de su evolución y perspectivas". Ha sido funcionario del Banco de la República y del Banco Central. En tal carácter participó en diversas publicaciones técnicas de esas instituciones y del C. I. D. E.

COMERCIO INTERNACIONAL

INTRODUCCION

El comercio exterior uruguayo abarca los múltiples aspectos del intercambio de mercaderías entre nuestro país y el resto del mundo. Desde el punto de vista económico, esas relaciones comerciales forman parte de un cuadro mayor de transacciones definidas en los procesos de producción, distribución y consumo de la sociedad en su conjunto. Empero, el comercio exterior adquiere una importancia fundamental en el acontecer histórico del Uruguay: en efecto, ha sido el eje alrededor del cual han girado, en gran medida, sus procesos económicos y sociales. Su estudio nos brinda, pues, un ángulo eficaz para aproximarnos a las etapas fundamentales del desarrollo nacional.

Pueden distinguirse tres períodos en el intercambio comercial del Uruguay con el exterior que, precisamente, corresponden a otras tantas fases de su evolución económica, con rasgos paralelos a la de países como Agentina, Brasil y Chile:

— La etapa que culminó con la crisis mundial del año 1930. Se caracteriza por la consolidación del proceso pecuario exportador.

— La etapa que abarcó un cuarto de siglo aproximadamente (1930/54), en la que transcurrieron varias instancias de la reestructuración del mundo capitalista (depresión en la década del 30, segunda guerra, reconstrucción europea y guerra de Corea). En ella se consolida una estructura industrial orientada a la sustitución de importaciones.

— La etapa que comenzó a mediados de la década del 50 y que aun hoy continúa. En su transcurso se observa una crisis crónica de nuestro comercio exterior cuyo origen es dable adjudicar tanto al particular desarrollo económico de las dos etapas anteriores como a la influencia ejercida por el nuevo orden en el mundo capitalista.

La demarcación histórica que permite identificar cada etapa es aproximada. Su utilidad consiste en posibilitar un mejor análisis de los cambios operados en las relaciones comerciales con el exterior. Con idéntico objetivo, cada período habrá de abordarse siguiendo un orden de presentación basado sucesivamente en la composición de las exportaciones, la composición de las importaciones, la magnitud del intercambio externo total y las relaciones de dependencia.

La lana ha sido uno de los rubros más importantes, en volumen y valor, de nuestro comercio externo.



CICLO PECUARIO EXPORTADOR

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES

A comienzos de su independencia política Uruguay exportaba fundamentalmente cueros vacunos, cueros yeguarizos y carne salada. En el transcurso de las tres décadas posteriores no se produjeron cambios sustanciales en este cuadro de ventas al exterior. En efecto, los cueros siguieron siendo el principal rubro exportable; representaban el 34.1 % del total, hacia 1862.

Un primitivo modo de producción apoyado sobre el binomio ganado criollo-industria saladeril, orientado básicamente a la extracción del cuero, llenó toda una primera etapa del ciclo productivo exportador del país. El desarrollo de los propios saladeros, que al decir de Barrán y Nahum fueron "el nucleo protagónico de la industria de carnes hasta 1913", no llegó a alterar esta "edad del cuero" de nuestra economía, dada la escasa diversificación que introdujo por los nuevos valores extraídos al ganado (grasas y sebos).

El primer fenómeno relevante que impuso un verdadero cambio en la composición natural de la producción rural —así como en sus formas de trabajo y sus valores— apareció con la franca incorporación del ganado ovino y la explotación de las lanas. Los primeros antecedentes de exportación lanera se remontan al año 1842, cuando ese rubro llegó a representar un 3.7 % del total de ventas al exterior. A partir de entonces su participación siguió ascendiendo a tal punto que en el quinquenio 1906/10 ya resultaba el primer rubro exportable con un 40.2 % del total.

En la segunda mitad del siglo XIX existieron otras muestras de la creciente diversificación de las exportaciones, aunque no fueron tan importantes. Uno de estos ejemplos de diversificación puede encontrarse en la exportación de extractos de carnes y "corned beef" (carnes cocidas envasadas), que se inició con la instalación de dos establecimientos: Liebig's y Trinidad. Su impulso primario, que tuvo lugar entre los años 1861 y 1868, se aceleró en las dos décadas siguientes, para decaer hacia fines de siglo. Cerró sus puertas, por entonces, la planta Trinidad.



El auge del cuero en las exportaciones llenó toda una etapa de la vida económica nacional.

En segundo término puede mencionarse la creciente, aunque irregular, exportación de productos agrícolas. El maíz y el trigo llegaron a proporcionar el 5 % de las exportaciones totales a comienzos del presente siglo.

Hacia la primera década del siglo XX el panorama del comercio exterior uruguayo se caracterizaba por dos procesos contrapuestos. Por un lado, la ascensión de la lana al primer lugar en la gama de productos vendidos al exterior; por otro lado, el decaimiento de las exportaciones de carnes saladas (tasajo) a la que se añadía el descenso notorio de los cueros. El dinamismo de la lana reflejó la evolución de la demanda externa; simultáneamente la caída del tasajo estuvo vinculada al descenso de los precios internacionales y la menor exportación de cueros resultó del creciente desarrollo de su industrialización interna.

Ese fenómeno de reestructuración de las exportaciones contó con un nuevo ingrediente desde la primera guerra mundial: la pujante presencia de las carnes enfriadas y congeladas, que implicó una adecuación del proceso productivo nacional a las exigencias de los consumidores europeos y atrajo consigo considerables innovaciones tecnológicas. Éstas penetraron en el ámbito rural a través de una mayor mestización del ganado criollo con razas bovinas europeas (proceso que se estaba bosquejando desde 1860) y, sobre todo, en el campo industrial, mediante la instalación de las plantas frigoríficas. El empuje a las exportaciones de carnes se hizo evidente en los umbrales de la primera guerra mundial y fue particularmente intenso en el propio transcurso de ésta. De entonces data la inclusión de esos nuevos rubros de carnes en las exportaciones uruguayas.

Así se asistió a un segundo salto, que provocó modificaciones sustanciales en nuestro comercio exterior. En él se reflejaba fielmente, como en el precedente caso de las lanas, las alteraciones productivas ocurridas en razón de factores externos.

Hacia el año 1930 se cierra ese ciclo de mudanzas en las exportaciones. En ese entonces su composición respondía en un 95 %, a productos de origen agropecuario; a su vez, dos rubros (carnes y lanas) mostraban un alto grado de predominio con respecto a las restantes mercaderías, al alcanzar entre ambos los dos tercios de las exportaciones totales. Esa estructura de ventas al exterior, con escasas alteraciones que se analizarán oportunamente, serán la base del comercio exportador uruguayo en las cuatro décadas siguientes, hasta el presente.

GRAFICA Nº. 1

EVOLUCION DE LOS PRINCIPALES RUBROS EN LA EXPORTACION TOTAL PERIODO 1872 - 1930

% SOBRE TOTAL

CARNES

18.8 %
22.1 %
20.3 %
16.1 %
23.6 %
33.4 %
37.5 %
33.0 %

TASAJO

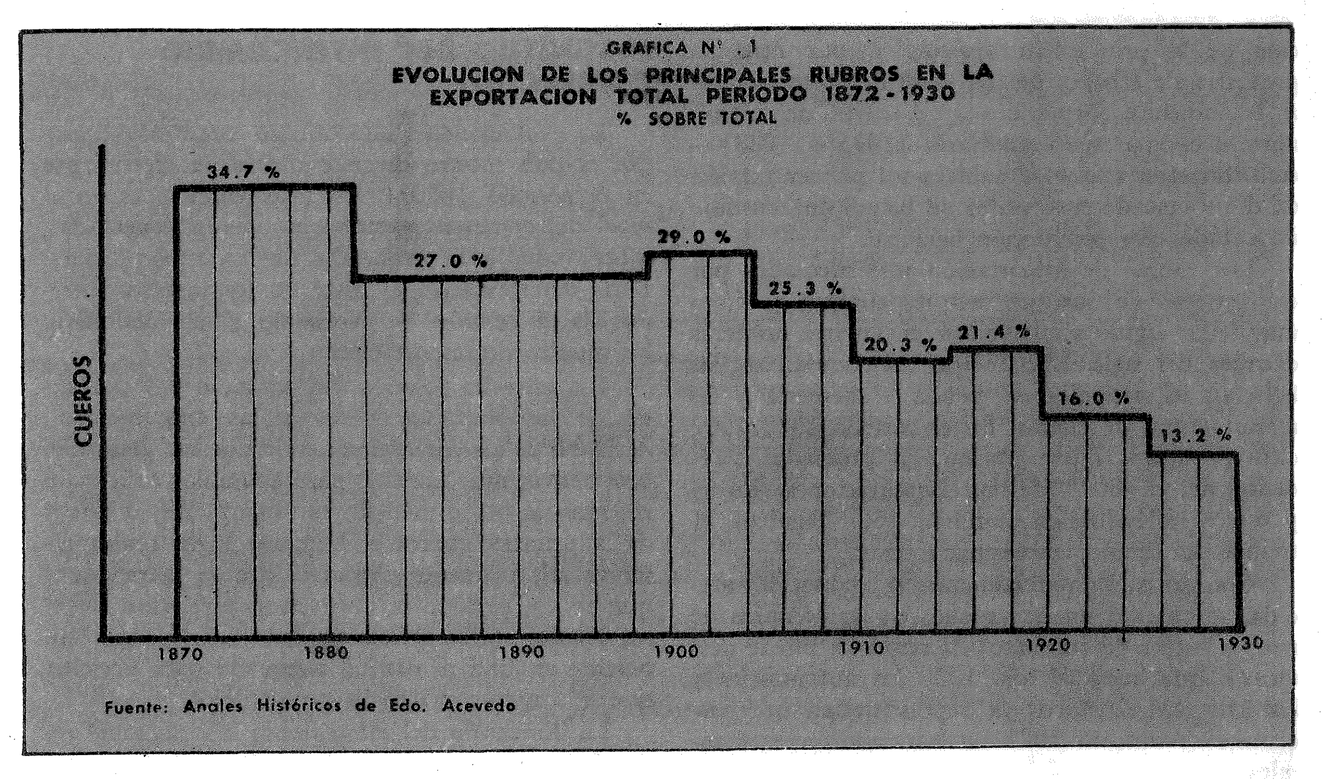
1870 1880 1890 1900 1910 1920 1930

LANAS

22.7 %
30.9 %
32.7 %
40.2 %
41.9 %
36.2 %
30.0 %
30.3 %

1870 1880 1890 1900 1910 1920 1930

Fuente: Anales Históricos de Edo. Acevedo



COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES

Las importaciones realizadas por el Uruguay en el primer medio siglo de su independencia política se ajustaron a las características de una economía primaria asentada sobre un proceso de producción básicamente ganadero. En ese período las mercaderías adquiridas en el exterior correspondían, casi exclusivamente, a bienes manufacturados o agrícolas para consumo de la población.

En efecto, las principales importaciones consistían en comestibles y bebidas (vinos, yerba, harinas, azúcar, tabaco) y tejidos. La ausencia casi absoluta de una industria nacional coadyuvaba a ese estilo de abastecimiento. El país se volvía hacia el exterior para sostener los consumos internos, así fueran imprescindibles o superfluos. La difusión de los patrones de consumo europeo, que se intensificará con las nuevas corrientes migratorias y el aumento de la propia población dieron nuevos ímpetus a estas importaciones.

Los primeros cambios que se reflejaron con cierta intensidad en la cualidad de los bienes adquiridos se materializaron a partir de la década del 70. Por una parte el crecimiento y diversifica-

ción de la producción agrícola y, por otra, la presencia de esbozos de una política proteccionista a la industria —practicada a través de ciertas normas en materia arancelaria (1875 y 1888)— contribuyeron a que se subiera un primer escalón en el proceso de sustitución de bienes de consumo importados por producción nacional.

Los rubros de importación más afectados por ese proceso de sustitución que, aunque a ritmo muy lento, siguió verificándose en las tres primeras décadas del siglo XX, fueron los comestibles, las bebidas, los artículos de tienda y mercería y las manufacturas de cueros. En el período 1872/1902 estos productos representaron, en promedio, alrededor de un 60 % de las importaciones. En el período 1924/30, en cambio, sólo llegaban al treinta por ciento, aproximadamente.

Compensando parcialmente la reducción aludida, se observó un incremento en las compras de nuevos bienes de consumo. Al respecto, puede destacarse que hacia el año 1930 los automóviles y los artículos eléctricos ya representaban un porcentaje cercano al 10 % de las importaciones totales.

CUADRO Nº 1

COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES (1872/1930)

(EN %)

PRODUCTOS	PERÍODOS			
	1872/1902	1906/10	1915/17	1924/30
a - Bienes de consumo	66	49	53	47
b - Bienes intermedios, máquinas y equipos	23	27	30	36
c - Ganado	3	2	8	1
d - No clasificados	8	22	9	16
	100	100	100	100

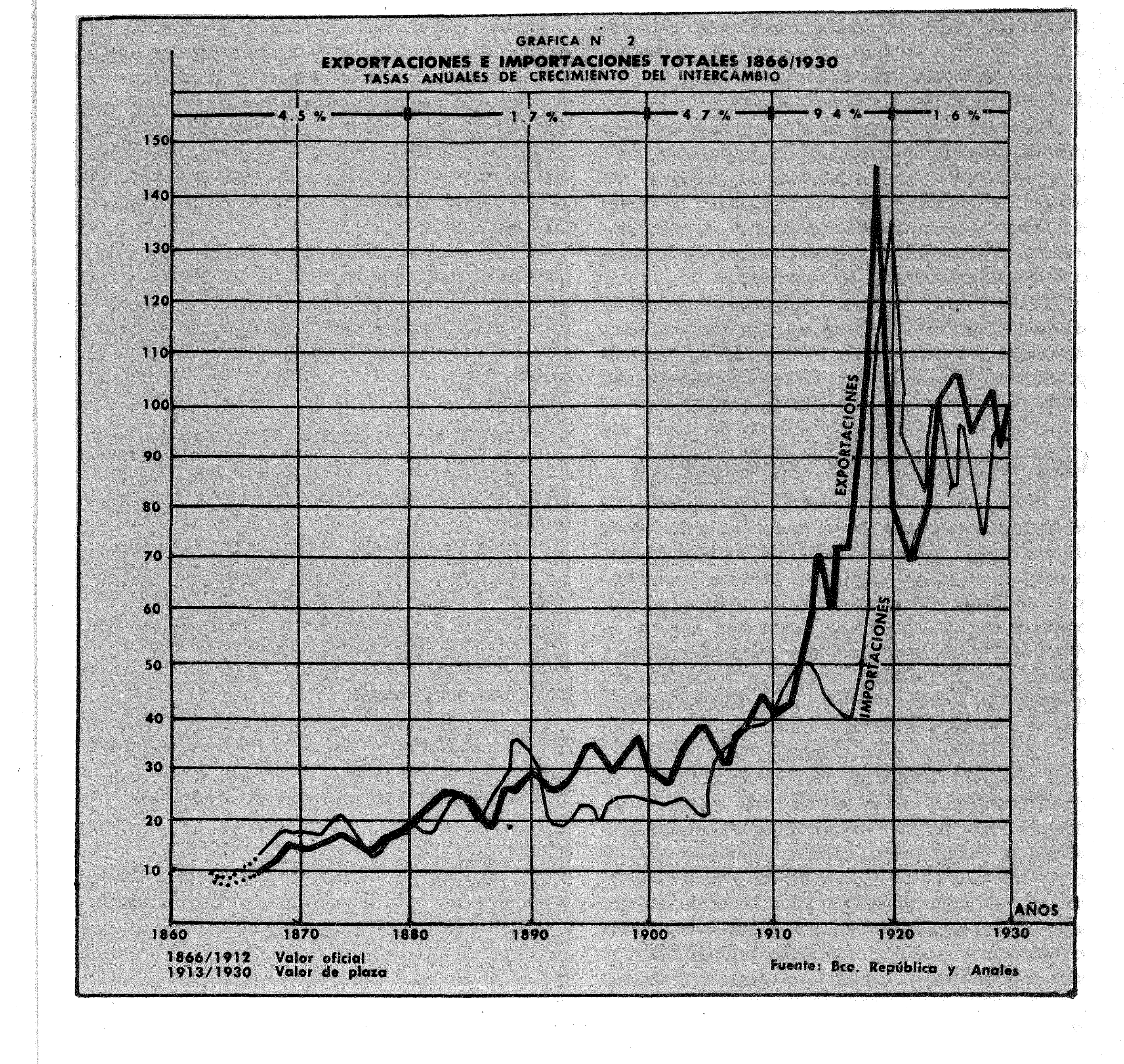
MAGNITUD DEL INTERCAMBIO COMERCIAL

La evolución del intercambio externo realizado por el país mostró diversos ritmos de crecimiento en el período 1860/1930. Esas variaciones en el nivel del comercio exterior estuvieron conectadas, sobre todo, a la evolución de las exportaciones. Éstas determinaban el nivel de los ingresos internos, la dimensión del consumo y, en definitiva, los montos de importación.

Esa estrecha sujeción del consumo —y por ende de las importaciones— a las exportaciones, derivaba de las características de nuestro desarrollo productivo, muy endeble para acumular suficientes reservas de oro o moneda extranjera. Sólo a partir de la primera guerra el Uruguay logró reunir reservas relativamente elevadas. Por su parte, aunque en ese período se obtuvieron préstamos ingleses y aun norteamericanos, éstos no tuvieron suficiente entidad ni destino adecuado para permitir que se sostuvieran déficits prolongados.

La dimensión del intercambio internacional resultaba, pues, netamente dependiente de la evolución de las exportaciones. Impulsos o depresiones de estas últimas se reflejaban claramente en nuestras importaciones. De ahí que no deba extrañar que las tres últimas décadas del siglo XIX exhiban un crecimiento anual más lento de valores comerciados, cuando se lo compara con el de las tres primeras décadas del siglo XX (3 % contra 4.4 %, respectivamente), ya que las exportaciones crecieron más intensamente en este último período.

Un análisis pormenorizado del intercambio externo permite observar un rápido aumento en su dimensión a partir de los fines de la Guerra Grande, una vez iniciada la consolidación del régimen económico y político nacional (1862/72). La transición operada en la conformación productiva ha-



cia fines de siglo —decadencia del cuero y del tasajo— así como las frecuentes crisis de colocación y precios determinaron una disminución en el ritmo de crecimiento del comercio exterior.

En ocasión del auge europeo de fines de siglo y de la primera guerra mundial pudo observarse una aceleración de los valores comerciados. En tan sólo seis años (1911/17) se duplicó el monto del intercambio internacional uruguayo, en el que mucho influyeron las alzas registradas en los precios de exportación y de importación.

La finalización de la primera gran contienda mundial produjo un descenso en los precios y deterioró la capacidad de colocación de nuestros productos. Ello retrajo el ritmo ascendente del comercio exterior en la década del 20.

LAS RELACIONES DE DEPENDENCIA

Todo país que realiza transacciones comerciales con otras naciones define una cierta relación de dependencia, dado que pone de manifiesto una necesidad de complementar su proceso productivo y de consumo con los procesos cumplidos en otros espacios económicos. Vistas desde otro ángulo, las relaciones de dependencia que nuestra economía guarda con el exterior en materia comercial adquieren dos caracteres específicos: son fundamentales y sustentan lazos de dominación.

Las relaciones de dependencia son fundamentales porque a través de ellas Uruguay dibuja su perfil económico en su sentido más amplio, y albergan nexos de dominación porque nuestra economía se integra a un sistema capitalista que, al estilo colonial, apropia parte de su producto social en favor de determinadas áreas del mundo, las que a su vez le trasmiten los efectos de sus fluctuaciones económicas y políticas. Lo dicho no significa restar importancia a los factores de orden interno —guerras civiles, evolución de la producción pecuaria, etc.—, a los que los historiadores y economistas han otorgado un lugar de preferencia en el desarrollo nacional durante ciertos períodos. No obstante, en una perspectiva de largo plazo y como esos mismos estudiosos han señalado, la dependencia externa aparece como elemento trascendental para explicar el ritmo y el rumbo de nuestro proceso económico.

En lo atinente al comercio exterior y en particular al período que nos ocupa, esa condición dependiente se reflejó en tres planos: la evolución de las exportaciones, los mercados y la participación de las empresas extranjeras en el comercio de carnes.

CARACTERISTICAS Y EFECTOS DE LA DEPENDENCIA

La evolución de las exportaciones uruguayas, como ya se examinó, estuvo caracterizada por la presencia de nuevos rubros que fueron conformando una estructura que en líneas generales tipifica su comercio actual. En un primer momento se mostró el predominio del cuero y el tasajo, que luego derivó a la decisiva gravitación de las lanas y carnes. Este pasaje respondió a una adecuación del proceso productivo a las exigencias emanadas de la demanda externa.

La era del tasajo había sido el resultado de un "acomodamiento" de la explotación del ganado criollo con vistas a abastecer los mercados esclavistas (Brasil y Cuba) que reclamaban alimentos baratos, de fácil transporte y almacenamiento.

El auge de las lanas y de las carnes enfriadas y congeladas, que impuso una verdadera modificación en la estructura productiva rural, fue la respuesta a la creciente demanda que el avance industrial europeo y norteamericano planteaba en

ALGUNOS EJEMPLOS DE LA DEPENDENCIA EXTERNA DE NUESTRAS EXPORTACIONES

Años	Acontecimientos externos	Efecto sobre las exportaciones
1854/6	Guerra ruso-turca de Crimea	Aumento de precios y mejor colocación de cueros.
1857	Caída de los mercados cubano y brasileño a causa de la crisis europea	Baja de precios y disminución de las ventas de tasajo.
1861/6	Guerra de Secesión en los Estados Unidos. Política proteccionista norteamericana . .	Baja de precios de la lana.
1868/78	Guerra de diez años en Cuba	Baja de la colocación del tasajo.
1870	Aumento de aranceles al tasajo aplicado por Brasil . . .	Baja de la colocación del tasajo.
1875/85	Ciclo depresivo europeo	Baja de precios del tasajo y de la lana.
1889	Crisis europea	Baja de precios y menor colocación de lana y tasajo.
1896/13	Auge económico europeo . . .	Aumento de precios y aumento en la colocación de productos pecuarios.
1914/18	Primera guerra mundial . . .	Aumento de precios y aumento en la colocación de productos pecuarios (especialmente carnes).
1921/23	Depresión económica europea	Baja de precios y menor colocación de lanas y carnes.
1929/30	Crisis mundial	Baja de precios y menor colocación de lanas y carnes.

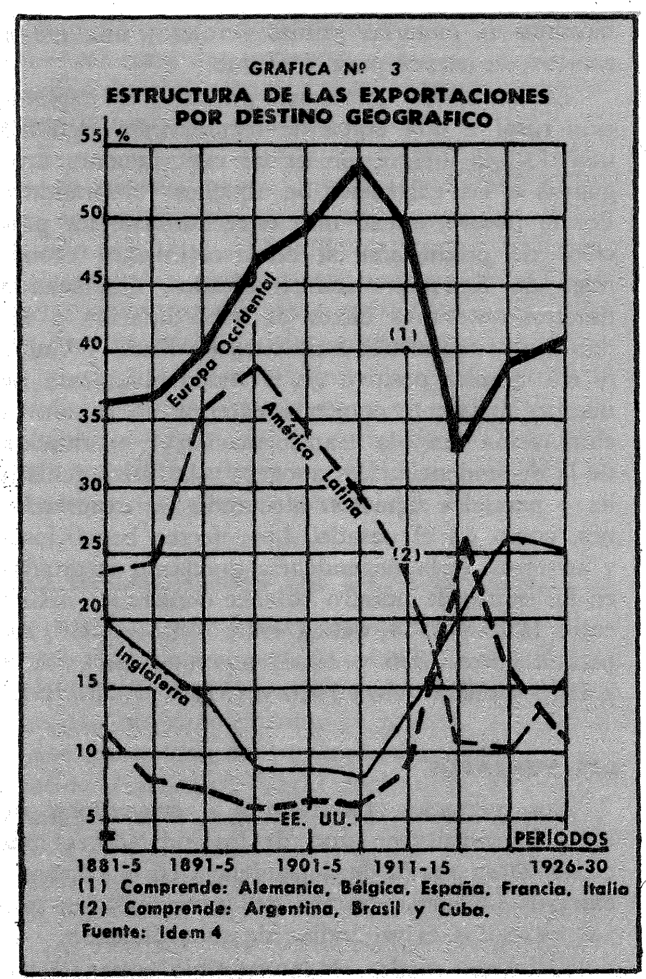
términos de materias primas textiles y una mejor calidad de carnes para consumo.

Ese pasaje de un mundo primitivo de explotación rural a una etapa de tecnificación significó una distinta integración de las exportaciones uruguayas a las exigencias de aquellos compradores. Por lo pronto, anexó más estrechamente los procesos de producción al desenvolvimiento económico de los países industrializados, desplazando nuestros anteriores nexos de subordinación a los decadentes regímenes esclavistas de Brasil y Cuba. Si ello resultó positivo en el desenvolvimiento de nuestro incipiente comercio exterior no supuso la eliminación sino la transformación y sustitución de la dependencia. Los apogeos y las crisis generales o parciales siguieron afectando las exportaciones, como en el pasado. Los efectos beneficiosos y adversos de la dependencia quedaron retratados en los signos de nuestro balance comercial: déficit entre 1862 y 1874, déficit entre 1887 y 1890, superávit entre 1896 y 1904, superávit entre 1913 y 1913 y déficit entre 1920 y 1923.

LOS MERCADOS

Los mercados compradores y proveedores de un país constituyen uno de los indicadores más claros de su grado de dependencia en el comercio exterior. La concentración del intercambio en pocos mercados es un índice de subordinación.

A grosso modo, el intercambio internacional uruguayo en este período ratifica la existencia de escasos mercados tanto en lo relativo a la producción exportada como en lo concerniente a los productos importados. Es ilustrativo el hecho de que sólo seis países absorbieran entre el 75 y el 85 % de las exportaciones uruguayas, en el período 1870/1930. Por orden de importancia hallamos a Inglaterra en primer lugar, seguida de Francia,



Estados Unidos, Bélgica, Argentina y Brasil. En un período casi similar, esos seis países (con la sustitución de Bélgica por Alemania) representaron un porcentaje igual, esta vez como mercados proveedores. La jerarquización de los mismos nos vuelve a colocar a Inglaterra en primer término, seguida por Estados Unidos, Alemania, Francia, Argentina y Brasil.

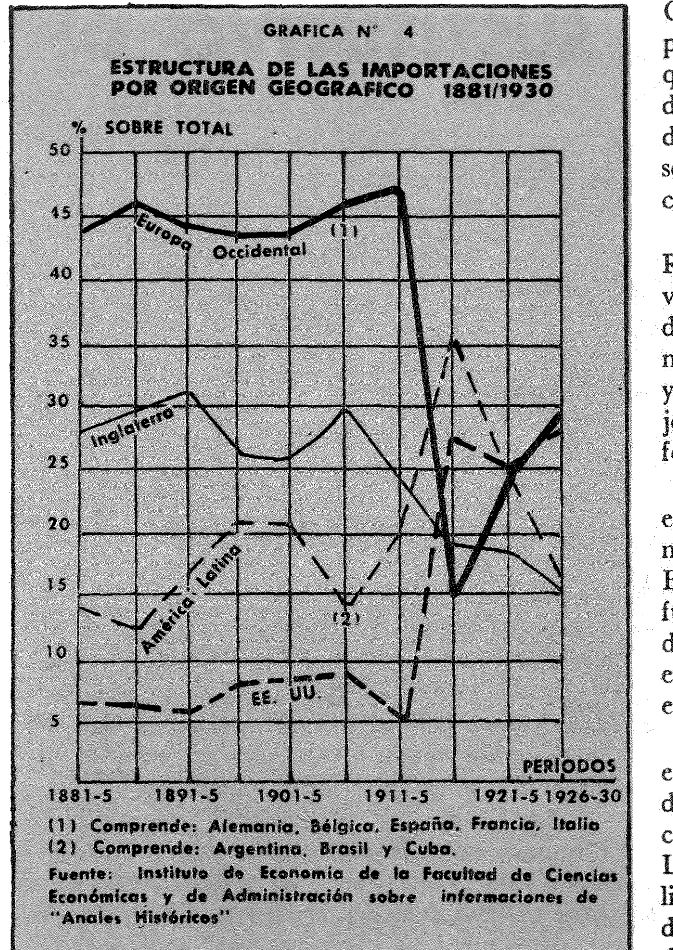
Inglaterra sola reunió aproximadamente el 20 % del total del comercio exterior uruguayo en las seis décadas previas a 1930. Éste es uno de los rasgos de su dominio internacional; Inglaterra era el centro del sistema capitalista en ese período.

Un análisis de los mercados compradores demuestra la notoria influencia producida por la reestructuración de las exportaciones. A medida que la producción exportable se orientó a los grandes centros industriales, se oscureció la importancia de los centros consumidores esclavistas y compradores de ganado en pie. De ahí la creciente afluencia de productos a Europa —sólo atenuada durante la primera guerra mundial— y a EE. UU., en detrimento de los anteriores mercados latinoamericanos.

Por su parte, los mercados de aprovisionamiento fueron afectados por la reestructuración iniciada con la sustitución de importaciones por producción nacional. Ello explica el decaimiento de países como Francia e incluso Inglaterra. Otro fenómeno a destacar fue el auge de compras a los EE. UU., alentado tanto por las dificultades de importación desde Europa durante la primera guerra mundial como por el desarrollo manufacturero norteamericano en auge.

LA PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS EXTRANJERAS

En este período la participación de las empresas extranjeras es verificable en ambas ramas del comercio exterior (exportaciones e importaciones). Cabe mencionar, por su trascendencia, la expansión de los frigoríficos extranjeros en el Río de la Plata, aunque ello no implica restar importancia a las ramificaciones extranjeras en el comercio de las lanas, en materia bancaria y en los ferrocarriles.



En Uruguay, particularmente, dos de los primeros frigoríficos que comenzaron a funcionar entre 1905 y 1916 fueron de origen nacional: la Frigorífica Uruguaya y el Frigorífico Artigas. Sin embargo, hacia fines de la primera guerra mundial ya se había efectuado la tranferencia de los más importantes al poder de capitales ingleses (Sansinena) y capitales estadounidenses del "Trust de Chicago" (Swift y Armour). Ese proceso se cumplió igualmente en la Argentina, con tal intensidad que hacia 1913 la propiedad de los frigoríficos se distribuía así: un 58.5 % en la órbita estadounidense, 29.6 % en poder de capitalistas ingleses y sólo el 11.9 % restante dominado por capitales nacionales.

Esas inversiones directas en los frigoríficos del Río de la Plata fueron acompañadas por otras inversiones y préstamos, sobre todo de origen inglés, destinados a facilitar canales para el flujo de las materias primas hacia los mercados de ultramar y para la penetración de las manufacturas extranjeras en nuestros países. Así se tendieron las vías férreas y se mejoraron las instalaciones portuarias.

La citada expansión del capital extranjero en el área de las exportaciones de carnes condujo, en nuestro país, a la creación del Frigorífico Nacional. Este organismo nacido en 1928, tenía por objetivo fundamental actuar en la comercialización interna de carnes de modo de evitar que los monopolios extranjeros obtuvieran ganancias extraordinarias a expensas de los ganaderos.

En resumen: en este período, nuestro comercio exterior se desarrolló básicamente sobre un proceso de diversificación de la producción exportable que culminó con el predominio de las lanas y carnes. La exportación, movida por los estímulos y desalientos provenientes de afuera, determinó el ritmo de las importaciones, casi exclusivamente destinadas al consumo de la población. Un incipiente proceso de sustitución se tradujo en una baja relativa de los bienes de consumo en favor de la importación de mayores medios de producción para la industria. La dependencia externa se consolidó, afectando la estructura de las exportaciones, la magnitud del intercambio y los precios; y reflejándose en la concentración de los mercados y la ingerencia anglo-estadounidense en el comercio de las carnes.

CICLO INDUSTRIAL SUSTITUTIVO DE IMPORTACIONES

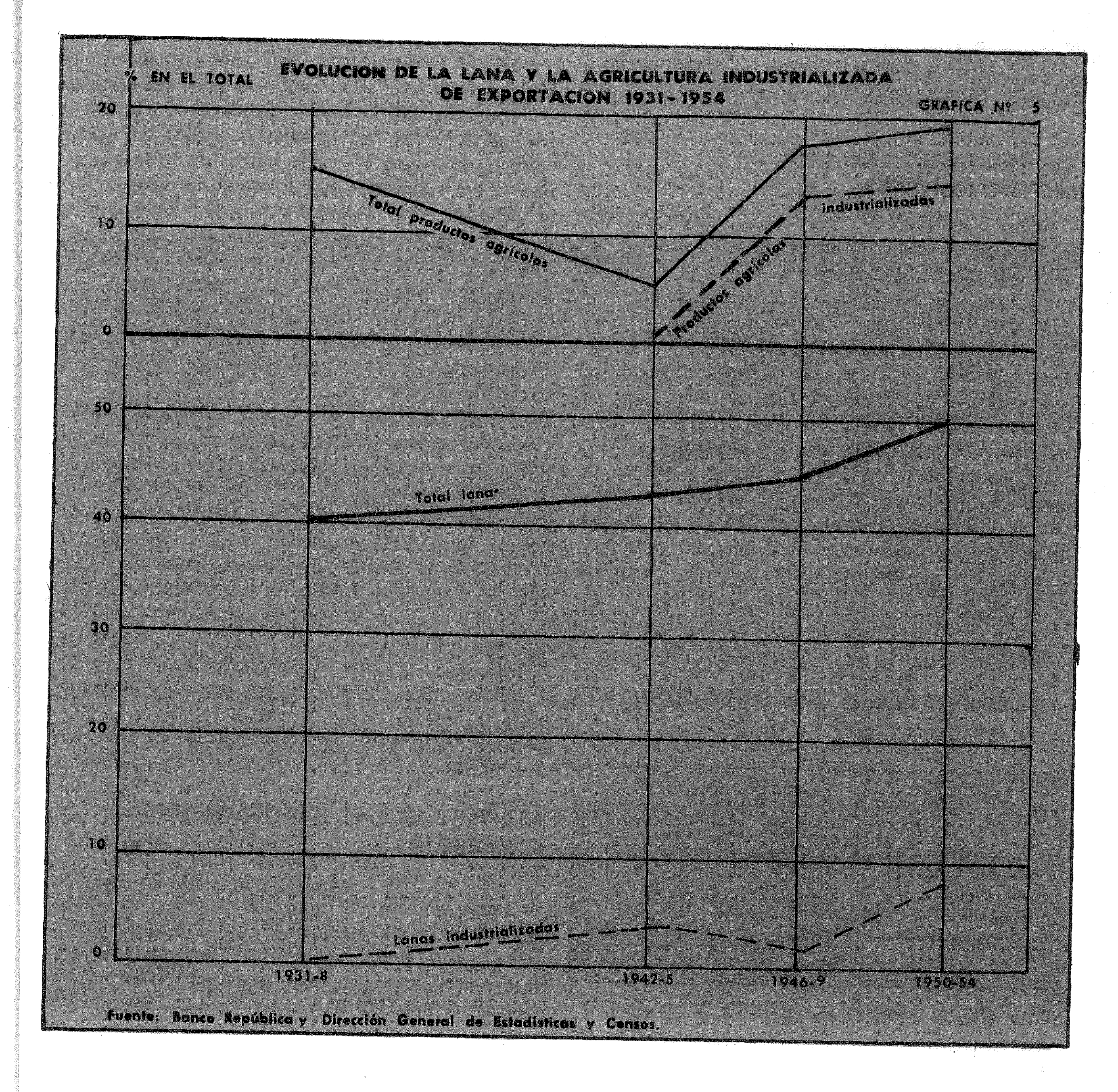
El cuarto de siglo que se extiende a partir de la crisis mundial de 1930 asistió al crecimiento industrial del país, desarrollado paralelamente en otros países latinoamericanos. La influencia de ese crecimiento fue decisiva para el comercio exterior. En primer lugar, porque provocó una reestructuración de las importaciones; en segundo término, porque alteró las modalidades de la dependencia externa. Esa sustitución de importaciones fue el centro de esta etapa histórica, del mismo modo que el desarrollo de la diversificación exportable había sido el foco de mayor interés en el período anterior.

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES

Las exportaciones continuaron enmarcadas dentro de los mismos lineamientos vigentes hacia 1930. Su base siguió siendo casi exclusivamente agropecuaria. Los productos de este origen alcanzaron a representar un 95 % de las ventas al exterior, en promedio. Por su parte, las lanas y las carnes —en ese orden— constituían los dos rubros más representativos; entre ambos alcanzaban un 75 % de las exportaciones totales.

Por lo demás, corresponde destacar un leve crecimiento en la exportación de productos agrícolas, más que suficiente para sobrepasar la estancada comercialización de cueros.

El cambio que más afectó la composición de las exportaciones fue el mayor grado de industrialización registrado en las lanas (tops, hilados, tejidos) y en ciertos productos agrícolas (harinas, tortas oleaginosas). Este crecimiento de las exportaciones con mayor coeficiente de manufacturación no fue ajeno al proceso general de industrialización que se vivió, ni tampoco, claro está, a la política proteccionista aplicada por entonces. No obstante, esa expansión de las exportaciones manufacturadas



o semimanufacturadas no tuvo suficiente envergadura para desdibujar nuestra imagen de proveedores internacionales de lanas sucias y carnes.

COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES

Como se adelantó, fue en el campo de los importaciones donde emergieron las alteraciones cualitativas más relevantes en este período. Esos cambios fueron el fruto del proceso industrializador empujado por la crisis de 1930 y acelerado durante la segunda guerra mundial y el conflicto de Corea en las puertas de la década del 50. Tales crisis internacionales repercutieron en forma diferente sobre el país, pero coadyuvaron, todas, en el mismo sentido: crearon un cuadro de condiciones favorables a la inversión de capitales y a la mayor ocupación de mano de obra en actividades industriales. Creció la manufacturación de productos destinados al consumo interno en reemplazo de muchas mercaderías hasta entonces adquiridas en el exterior.

CUADRO Nº 2

COMPOSICIÓN DE LAS IMPORTACIONES (1931/54)

(EN %)

PRODUCTOS	PERÍODOS 1935/38	1942/45	1946/49	1950/54
a - Bienes de consumo	33.1	16.3	14.9	12.7
b - Materias primas y combustibles.	52.6	74.2	57.4	55.9
c - Bienes de capital.	4.3	9.4	27.4	31.1
d - Otros no especificados	10.0	0.1	0.3	0.3
	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Banco de la República y Dirección de Estadística.

Este proceso, denominado "sustitución de importaciones", ya contaba con antecedentes en el Uruguay. Como fuera oportunamente examinado, el desplazamiento de ciertos productos importados por artículos ,de elaboración nacional ya había comenzado a fines del siglo XIX. Lo que caracterizó a este segundo período de sustituciones fue la intensidad que alcanzó el proceso. En la práctica, los bienes importados directamente para consumo quedaron reducidos a comestibles y bebidas que no era posible producir inmediatamente en el país. De esa forma, el monto de bienes de consumo importados disminuyó rápidamente, hasta situarse entre el 10 y el 15 % del total de compras en el exterior.

Como contrapartida de esa sustitución se verifica el acrecentamiento relativo de la importación de bienes de capital (equipos y maquinarias) necesarios para desenvolver los nuevos procesos industriales. Su introducción se incrementó notablemente luego de la segunda guerra mundial, al amparo de las divisas acumuladas durante ese conflicto y el que tuvo lugar posteriormente, en Corea.

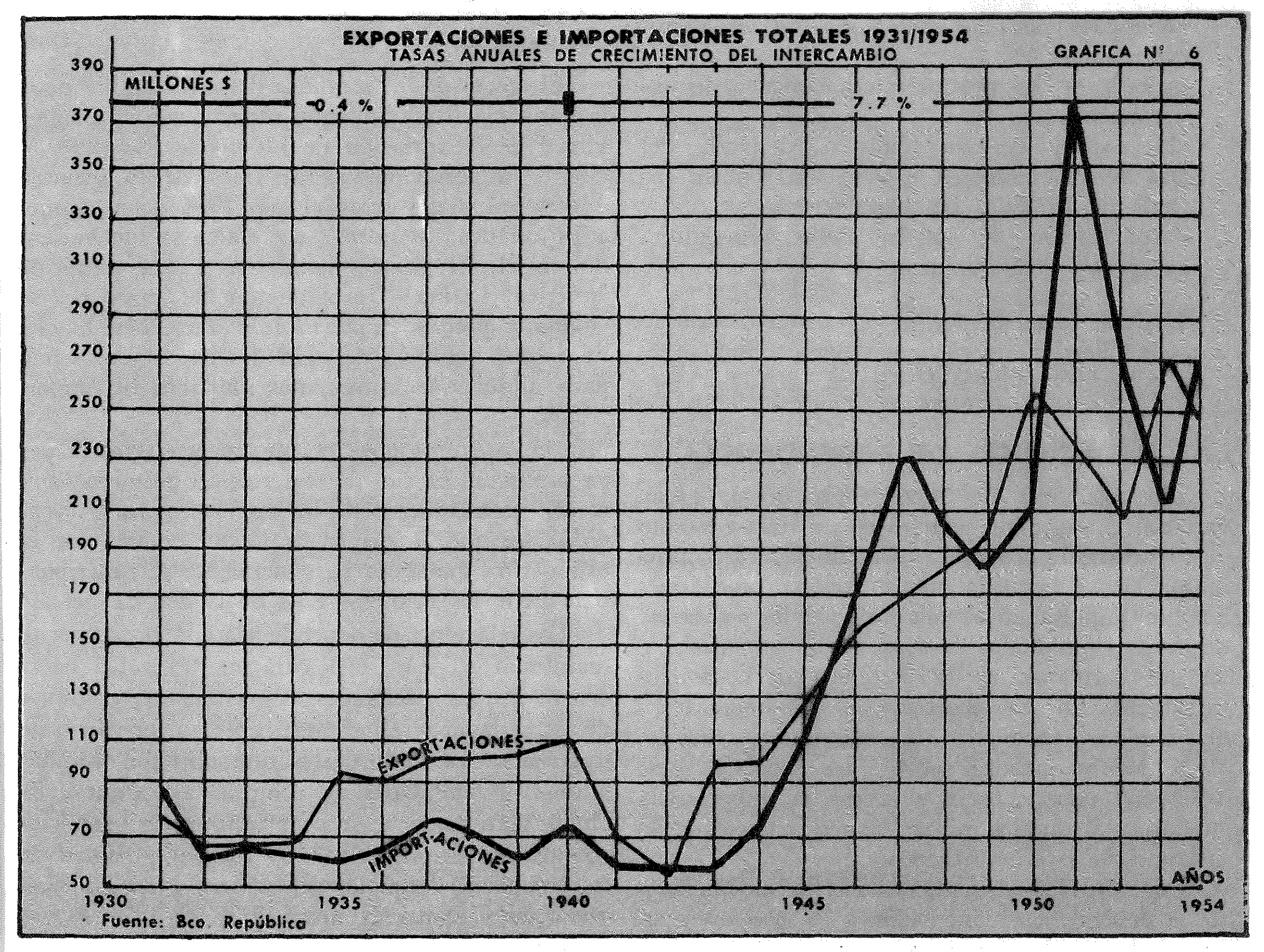
Simultáneamente con el aumento de las importaciones de bienes de capital se produjo un ascenso en el monto requerido de bienes intermedios (materias primas, combustibles y artículos para la construcción), lo que se reflejó en la proporción de importaciones correspondiente a dichos conceptos.

MAGNITUD DEL INTERCAMBIO COMERCIAL

Este período presentó dos caras totalmente opuestas en relación con el ritmo de crecimiento del intercambio externo. En el transcurso de la década del 30 y a comienzos de la década del 40, nuestro comercio exterior pagó el precio de la depresión mundial que siguió a la crisis del 29 y al comienzo de la segunda guerra. La tasa de descenso anual del 0.4 % en los montos comercializados entre 1931 y 1940 es un índice elocuente de esa caída en el comercio exterior.

En la gráfica Nº 6 puede visualizarse la primordial gravitación de este reflujo sobre las importaciones, las que se mantuvieron a un nivel inferior al que habían alcanzado en el año 1930. La evolución de las compras al exterior fue la resultante, entre otras razones, de la política restrictiva y de contralor que aplicó el Estado durante esos años difíciles.

Otra faz totalmente distinta fue la que mostró el comercio exterior de fines de la segunda guerra mundial hasta 1954, aproximadamente. En esos años se produjo un incremento acelerado en la



magnitud del intercambio, que creció a tasas anuales del 7.7 % únicamente comparables con las que se habían registrado durante la primera conflagración mundial.

Factores diversos jugaron en favor de ese vertiginoso crecimiento del comercio exterior uruguayo. Sintetizando, encontramos los siguientes:

— facilidades para la colocación de los saldos exportables;
— mejoría de los precios internacionales de exportación;
— alta capacidad para importar, derivada del alza de los valores de exportación y de la entrada de capitales del exterior;
— normalización de los mercados proveedores europeos y estadounidense.

En esas condiciones, el intercambio externo uruguayo llegó a operar anualmente cifras superiores a los 500 millones de dólares.

LAS RELACIONES DE DEPENDENCIA

Las relaciones de dependencia del Uruguay variaron cuando éste penetró en un nuevo estadio de su desarrollo económico. Por un lado se confirmaron ciertos lazos de subordinación, como aquellos que impulsaban al país a oficiar de proveedor de escasos productos básicos de la ganadería o los que derivaban de la presencia de consorcios extranjeros en los procesos de comercialización de nuestros productos (carnes, lanas, cereales etc.). No se insistirá sobre estos aspectos, pese a lo cual debe constar al lector la importancia fundamental que los mismos siguen mereciendo en el comercio exterior uruguayo.

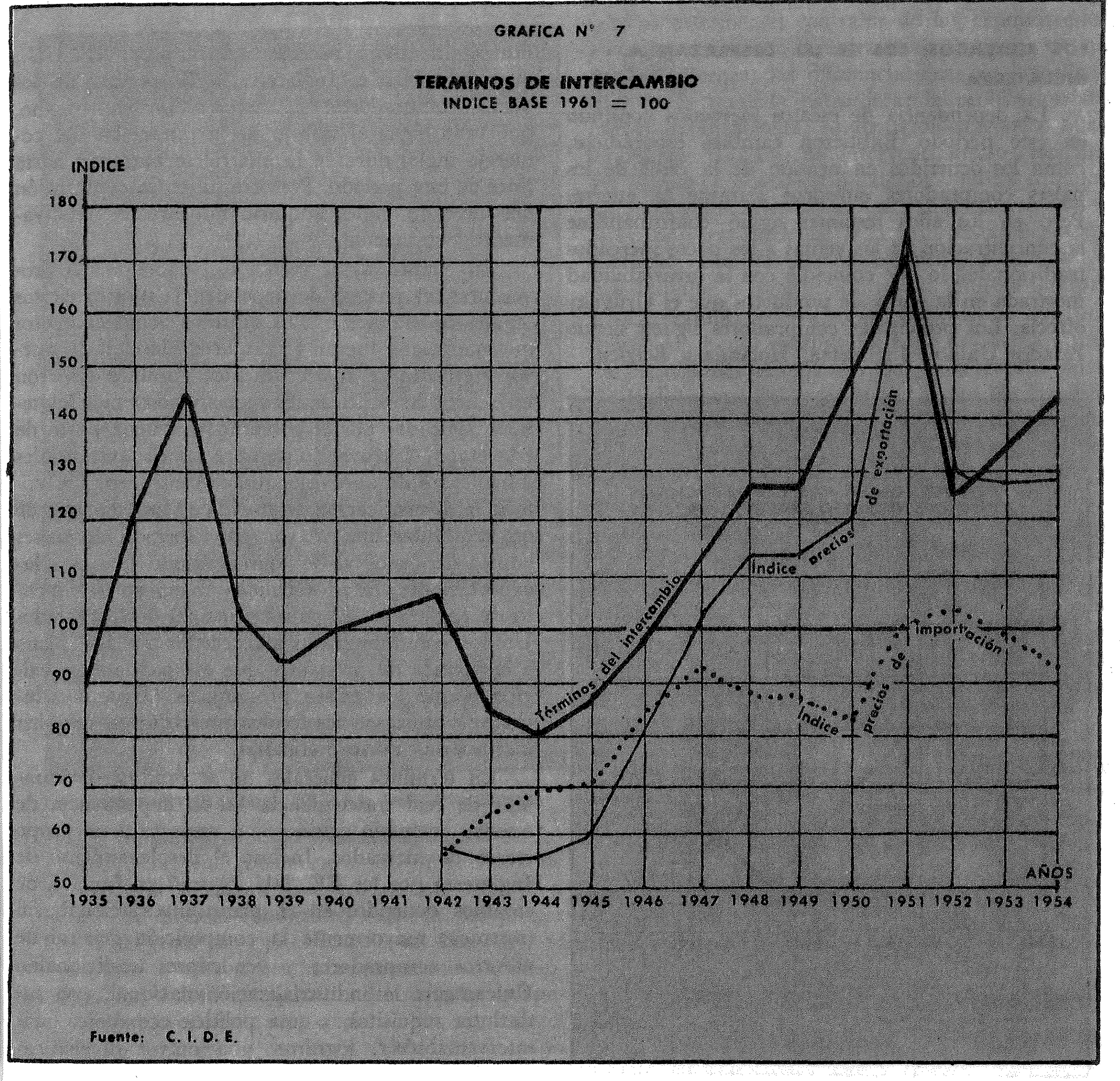
Por otro lado, se alteran ciertas modalidades de la dependencia, vinculadas a los precios internacionales y a los mercados externos, y se configuran otras nuevas, que resultan de la reestructuración de las importaciones. Estos últimos temas serán analizados particularmente, dado que agregan nuevos matices a las condicionantes externas del intercambio que habrán de influir decisivamente en el período siguiente.

MAS DIVISAS A CAMBIO DEL MISMO VOLUMEN DE VENTAS

El efecto de los términos del intercambio mide la ganancia o pérdida que experimenta el país en virtud de la variación de los precios de exportación e importación. Desde fines de la segunda guerra mundial y hasta el año 1954 (con algunos años aislados anteriores), ese efecto se fue haciendo en el Uruguay —como en buena parte de América Latina— progresivamente positivo: se vendía a precios cada vez más altos, con lo que un mismo volumen de unidades exportadas servía para adquirir cada vez más unidades de importación.

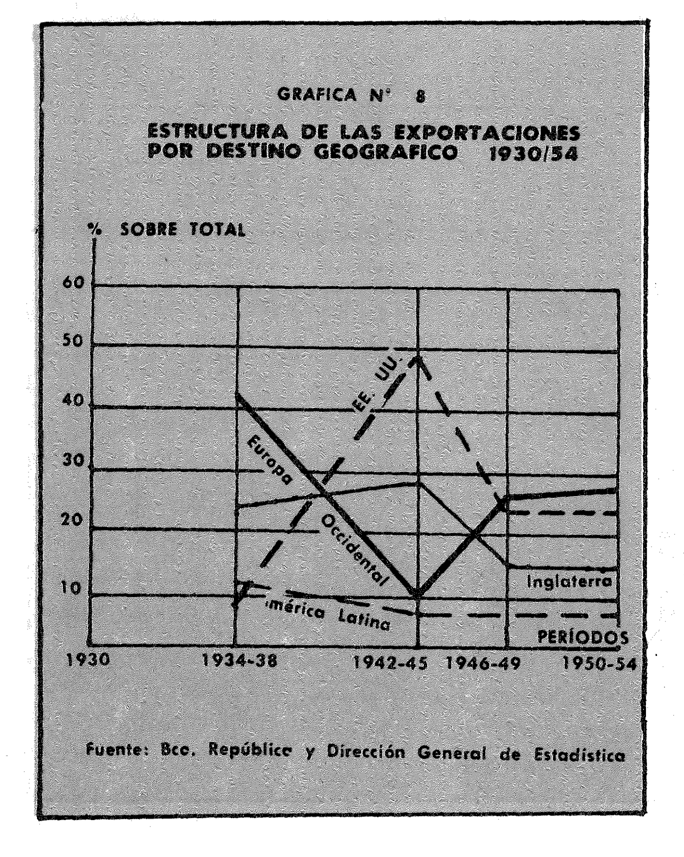
En el caso uruguayo, esa ganancia originada por los crecientes precios de exportación permitió ocultar el estancamiento de los volúmenes físicos vendidos, los que, a imagen de lo que ocurría con la producción ganadera en general, no se desarrollaban desde los primeros años de la década del 30.

Las relaciones de dependencia con el exterior se manifestaron, pues, con carácter favorable hacia ciertos grupos nacionales: directamente, en favor de los ganaderos, e indirectamente, en beneficio de importadores e industriales que abrieron así más amplias posibilidades de compras al exterior. Es obvio, pero conviene recordarlo, que los beneficios recogidos en este período no fueron el reflejo de las tendencias normales del comercio exterior sino que, por el contrario, provinieron de factores circunstanciales y extraordinarios.



LOS MERCADOS: LOS EE. UU. DESPLAZAN A INGLATERRA

La dependencia de escasos mercados continuó en este período. Existieron cambios esporádicos, como los ocurridos en ocasión de la crisis de los países compradores europeos durante la guerra. Pero en los años restantes siguió confirmándose la concentración de las ventas a los pocos mercados tradicionales, lo que coincidió con la invariabilidad mostrada en la gama de productos que el Uruguay ofrecía. Los principales compradores siguen siendo Estados Unidos, Inglaterra, Holanda y Bélgica.

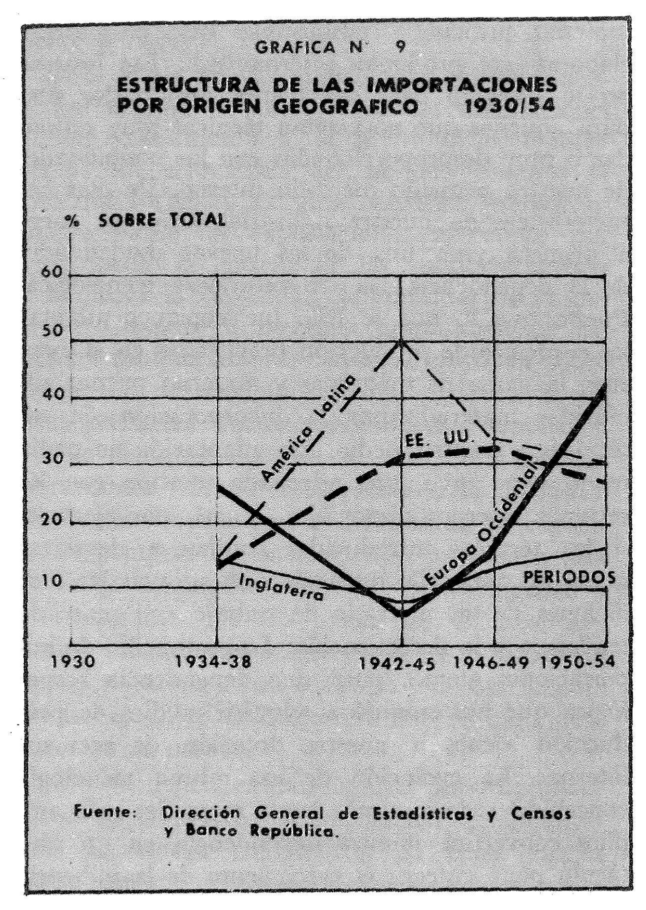


Fuente: Bco. República y Dirección General de Estadística

Fue significativo el ascenso registrado por EE. UU., que reemplazó a Inglaterra a la cabeza de los países compradores. El ascenso norteamericano, que tuvo lugar al influjo de la retracción del comercio inglés durante la guerra, se mantuvo hasta fines de este período. Por otra parte, la contracción del mercado inglés adquirió un carácter relativamente permanente.

En cuanto a los mercados vendedores o proveedores, el proceso de dependencia mostró ciertas señales de alteración. Los distintos acontecimientos internacionales fueron forzando la elección de nuevos mercados de abastecimiento. También tuvieron influencia las políticas de cuotas y convenios bilaterales aplicadas por el gobierno en buena parte de esta etapa. Excluyendo siempre las circunstanciales dificultades de aprovisionamiento europeo, fue notoria la diversificación producida en los mercados de origen. Hubo una mayor participación de países latinoamericanos y, del mismo modo que con las exportaciones, Estados Unidos creció en detrimento de Inglaterra. El papel principal de los Estados Unidos como mercado abastecedor no fue ajeno a la política de préstamos que ese país aplicó, exigiendo que los países prestatarios (Uruguay, inclusive) utilizasen los fondos prestados en adquirir mercaderías norteamericanas.

En términos generales no se produjeron cambios de real trascendencia en la dependencia de nuestro comercio exterior con respecto a un grupo escaso de mercados. Incluso el desplazamiento de Inglaterra por los EE. UU. plasmó en función de cambios ocurridos en el plano internacional, sin trastrocar mayormente la composición general de nuestros compradores y vendedores tradicionales. Únicamente la industrialización nacional, con sus distintos requisitos, y una política económica más intervencionista, lograron una mayor diversificación de los mercados abastecedores.



Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos y Banco República.

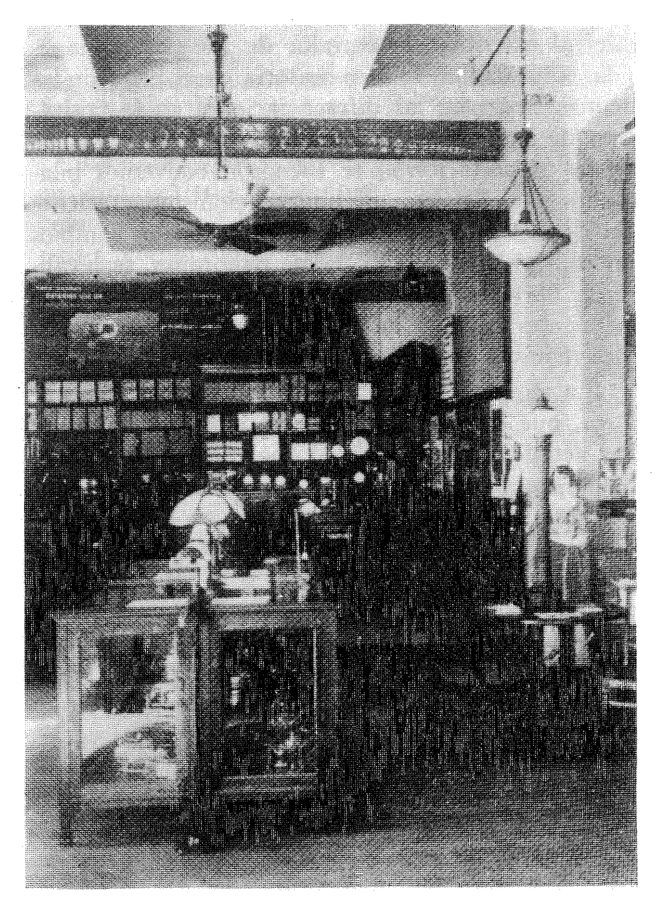
LA REESTRUCTURACION DE LAS IMPORTACIONES

El cambio producido en la composición de las importaciones fue consecuencia del crecimiento de la industria nacional. Este crecimiento resultó, a su vez, de diversas condiciones externas. En primer lugar, la crisis de 1930 condujo al Uruguay, al igual que a otros países latinoamericanos, a adoptar medidas desconocidas e inadmisibles en la época liberal precedente: aparecieron los contralores a las operaciones de cambio y al traslado de capitales al exterior; el contralor de las exportaciones y las importaciones; la moratoria en el pago de las deudas externas; las diferenciaciones en la cotización de la moneda extranjera; la prohibición de ciertas importaciones; se firmaron convenios bilaterales, etc. En fin, un intervencionismo creciente del Estado en el comercio exterior y en los cambios internacionales. Dentro de ese panorama, se levantaron barreras para alejar a los consumidores de las fuentes externas de abastecimiento, tornando así más rentable la producción manufacturera interna.

La segunda guerra mundial favoreció esta política, que hacía confluir los capitales hacia aquellas actividades industriales que quedaban a salvo de la competencia exterior en virtud de las dificultades impuestas a las compras en ese período. También la guerra de Corea alentó la acumulación de divisas, por superávit en el intercambio y por nuevas entradas de capitales. A la mayor rentabilidad relativa creada alrededor de la manufactura nacional se añadió entonces una mayor capacidad de compra de máquinas, equipos y bienes intermedios indispensables para desarrollar ese tipo de actividad productiva. Si a todo ello agregamos la política proteccionista ambientada por el Estado a través de distintos instrumentos, se obtendrá un panorama muy simplificado de los principales ingredientes del crecimiento industrial del país.

Ese desarrollo productivo en materia industrial abrió nuevas perspectivas para la economía en su conjunto. Por lo pronto, incentivó la producción agrícola como proveedora de materias primas y produjo un crecimiento en la fuerza de trabajo ocupada. Incluso fue, según un punto de vista difundido, un modo de atenuar la dependencia externa.

Sin embargo, ese tipo de industrialización que se hizo viable al influjo de condiciones externas y que se injertó en una economía primaria dedicada



Los bienes importados satisficieron por mucho tiempo la mayor parte de las necesidades del consumo.

primordialmente a producir lanas y carnes, no eliminó la dependencia. Tan sólo le imprimió un nuevo significado, una modalidad diferente, si nos atenemos a su efecto sobre la composición y el monto de las importaciones y a su influencia en la actividad económica interna.

La estructura de las importaciones mostró, como hemos visto, una sustitución de productos terminados para el consumo por máquinas, equipos, materias primas y combustibles que permitirían elaborar esos productos internamente. Ese proceso no se cumplió para los bienes importados sino para aquellos que no exigían técnicas muy refinadas o muy desproporcionadas con las posibilidades de nuestro pequeño mercado interno. De esas características de nuestra industrialización ya surge a primera vista una de las nuevas modalidades de la dependencia: la de naturaleza tecnológica. Puesto que lo que se hizo fue copiar o adaptar los esquemas de producción practicados en el exterior, la gama de máquinas y materias primas adquiridas materializaban la incorporación de sus técnicas a nuestro medio. Esa adaptación no podía tener, y no tuvo, una adecuada relación con los recursos internos disponibles. Y así, por ejemplo, si las técnicas introducidas tendían a desplazar mano de obra, ello no hacía sino agravar las condiciones de un mercado de trabajo con marcada tendencia a la desocupación. La sustitución de importaciones alentó, pues, una dependencia tecnológica que nos empujó a adquirir medios de producción ajenos a nuestra dotación de recursos internos. La evolución de esa misma tecnología concebida cada vez más hacia mercados más amplios convertirá nuestra dependencia en un obstáculo para sostener el crecimiento de la industria nacional.

Además, la industrialización no comportó un menor nivel de exigencias en materia de importaciones. Por el contrario, la necesidad de adquirir los medios requeridos para desarrollar la producción manufacturera operó provocando necesidades crecientes de importación. Este proceso agudizó la necesidad de divisas, que se hizo desproporcionada en relación con el rendimiento de la exportación de carnes y lanas. La brecha crecerá y se materializará en déficit permanentes para el siguiente período.

Otra de las nuevas modalidades de dependencia fue el tipo de efecto que las fluctuaciones externas trasmitieron a la actividad económica interna. En el análisis del período anterior se anotó que los ciclos externos operaban fundamentalmente sobre las exportaciones, afectando por su intermedio la marcha de las importaciones y en definitiva la capacidad de consumo de la población. Cuando en ese ciclo simplificado de exportaciones-importaciones-consumo entró en juego la existencia de una industria nacional, los efectos de las probables fluctuaciones externas ampliaron su radio de influencia. En tal caso, una baja de exportaciones resentía inicialmente a la industria, dada la disminución que provocaba en su capacidad de compras al exterior. Ello provocaba una baja en la ocupación industrial, en los ingresos y en el consumo. De ese modo, las fluctuaciones externas extendían su influencia sobre la actividad económica interna en su conjunto y no únicamente sobre la capacidad de consumo como, en definitiva, ocurría en el pasado.

La dependencia externa mostró, pues, un rostro distinto en el proceso de sustitución de importaciones. La nueva composición de estas últimas produjo una subordinación tecnológica, una mayor necesidad de adquisiciones y una más compleja vulnerabilidad de la economía uruguaya frente a las fluctuaciones externas.

En resumen: el comercio exterior uruguayo en el período 1930/54 mantuvo las características de su estructura exportadora agropecuaria, con alto predominio de lanas y carnes. En cambio, las importaciones mostraron modificaciones en su composición, directamente vinculadas a los efectos de una industrialización alentada por extraordinarias condiciones externas. En cuanto a las relaciones de dependencia puede afirmarse que tuvieron repercusiones particularmente favorables en materia de precios externos, no se modificaron sustancialmente en términos de mercados (salvo cierta diversificación producida en los países vendedores) y adquirieron nuevas modalidades a raíz de la implantación de la actividad manufacturera sustitutiva de importaciones.

Los signos del auge industrial. Obreros de la fábrica textil "La Nacional", de Juan Lacaze.



CRISIS DEL COMERCIO EXTERIOR

El período que se inicia en el año 1955, aproximadamente, se ha caracterizado por una larga onda de crisis en el comercio exterior uruguayo. Ésta apareció bajo la forma de un persistente déficit del balance comercial y se profundizó por las modalidades específicas de las corrientes exportadoras-importadoras del país, así como por el agravamiento de la dependencia externa. Las etapas de la reestructuración del comercio exterior se habían cumplido; luego comenzaron a declararse las contradicciones contenidas en su propio desarrollo. Estos últimos quince años del comercio exterior —y de la economía uruguaya en su conjunto— escriben la historia del tránsito a una etapa de crisis en su evolución.

COMPOSICION DE LAS EXPORTACIONES

En el correr de este período se mantuvieron los grandes componentes característicos de las exportaciones desde 1930. La gama de productos exportados siguió descansando sobre rubros casi exclusivamente agropecuarios (95 %). Las lanas (55 %) y las carnes (21 %) representaban ahora las tres cuartas partes de las ventas al exterior. Nótese cómo la brecha entre la importancia de las lanas y las carnes se ha hecho más amplia que en el pasado. Recién en el último quinquenio se ha reducido esa diferencia como consecuencia del incremento de las exportaciones de carnes.

En los rubros restantes, pocos son los cambios a registrar. Entre ellos, por la dimensión que alcanzó en los años 1955/56, cabe mencionar las importantes partidas de trigo exportadas. Las propias oscilaciones en el monto de su producción conducen a una irregular participación en las exportaciones, e inclusive, en la actualidad, a su virtual desaparición.

Quizás el hecho más significativo en materia de exportaciones sea la continuación del proceso de relativa manufacturación de las lanas. Mientras entre 1950/54 sólo un 20 % de la lana exportada poseía algún grado de elaboración, ese porcentaje se aproxima al 35 % en la actualidad. En el reducido marco de las modificaciones producidas, este fenómeno —aunque muy insuficiente— no deja de constituir un avance positivo que registran las ventas uruguayas al exterior.

COMPOSICION DE LAS IMPORTACIONES

El panorama de las importaciones guarda en estos años estrecha similitud con el de fines del período anterior. Las adquisiciones de bienes de consumo terminados abarcan alrededor del 10 %, en tanto que los restantes rubros están básicamente orientados al abastecimiento de la industria nacional. En este sentido, puede observarse que los bienes intermedios crecen relativamente, en detrimento de la importación de máquinas y equipos en general.

La disminución de los bienes de capital importados es fruto del estancamiento de la actividad industrial y de la obligada restricción de las importaciones. Bajo esas circunstancias, las adquisiciones se han orientado a satisfacer los requisitos mínimos para mantener el nivel de actividades internas y apenas cubren la reposición en materia de maquinarias. Esa composición de importaciones demuestra la falta de crecimiento de la economía. Sólo esta situación puede explicar el descenso en la adquisición de maquinarias y otros bienes de capital.

MAGNITUD DEL INTERCAMBIO COMERCIAL

Es en este campo donde se manifiestan los fenómenos más ilustrativos de la crisis del comercio exterior. Una rápida recorrida de la evolución de los montos exportados e importados es suficiente para advertir un intenso déficit, casi permanente en los últimos quince años, que alcanzó un monto acumulado de 388.6 millones de dólares. Ese signo negativo en el saldo de las relaciones comerciales se ve acompañado de una contracción en el volumen total del intercambio. Por primera vez en la historia económica uruguaya y como un caso excepcional en el mundo de postguerra, el valor del comercio exterior de nuestro país registra un descenso anual del 1.9 % durante un decenio y medio.

Como en ese lapso no hubo dificultades insalvables de colocación de productos en el exterior y el efecto de la relación de intercambio —aunque desfavorable— no fue permanentemente negativo, las razones de ese decaimiento del intercambio deben buscarse en los problemas de producción. Justamente es allí donde se comprueba, o mejor dicho, se ratifica un estancamiento en las existencias de ganado y en los rendimientos de lana y carne.

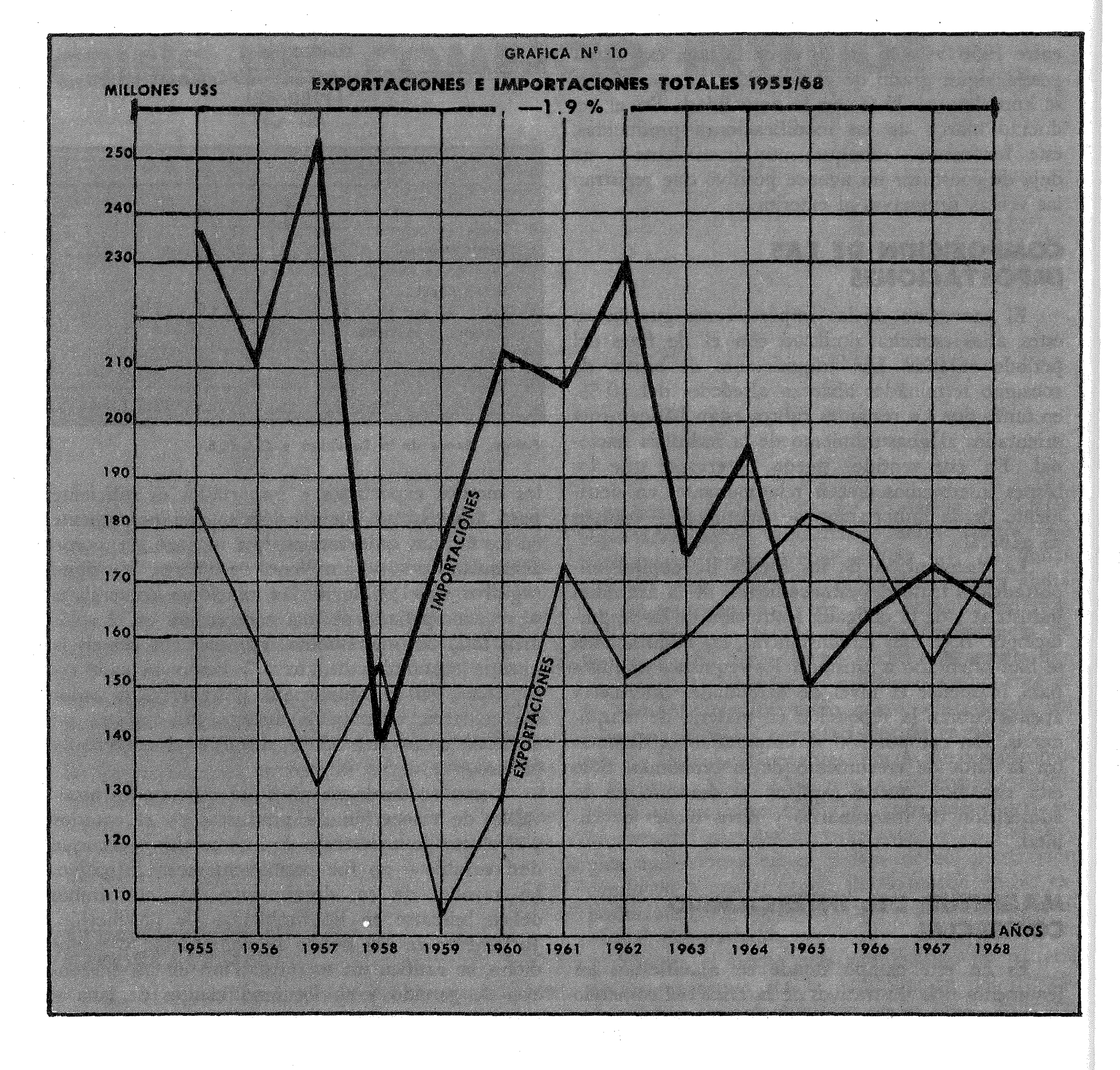
CUADRO Nº 3

COMPOSICIÓN DE LAS IMPORTACIONES (1950/67)

(EN %)

PRODUCTOS	PERÍODOS			
	1950/54	1955/59	1960/63	1964/67
a - Bienes de consumo	12.7	9.6	10.9	9.1
b - Bienes intermedios (Materias primas y combustibles)	55.9	70.1	65.9	72.8
c - Bienes de capital. (Equipos y maquinarias).	31.1	20.1	22.5	18.1
d - No clasificados	0.3	0.2	0.7	——
	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Banco de la República y C. I. D. E.



El crecimiento del consumo interno, en el caso de las carnes, restringió aun más los saldos exportables.

Ese estancamiento del volumen exportado, que salió a luz apenas desaparecieron los altos precios internacionales, atrajo lenta pero inexorablemente la caída de las importaciones. Ambos procesos coadyuvaron al retroceso de los montos del intercambio total, hasta niveles que el país no conocía desde los fines de la segunda guerra mundial.

LAS RELACIONES DE DEPENDENCIA

Es en estos últimos años cuando las relaciones de dependencia se hacen sentir con mayor vigor y nitidez. Una de las principales razones para que ello ocurra así, proviene del hecho de que, a los modos tradicionales de subordinación ya comentados, se han agregado otras dos formas de dependencia muy importantes: la financiera y la política.

La dependencia financiera aparece estrechamente ligada al proceso de endeudamiento, inicialmente resultante de los sucesivos déficit comerciales que empujaron al país a recurrir a la financiación de bancos extranjeros e instituciones monetarias internacionales.

La dependencia política emanó de la sujeción creciente de las decisiones nacionales a las directivas adoptadas por diversos centros de poder del exterior, conforme a un enfoque económico adecuado a sus intereses.

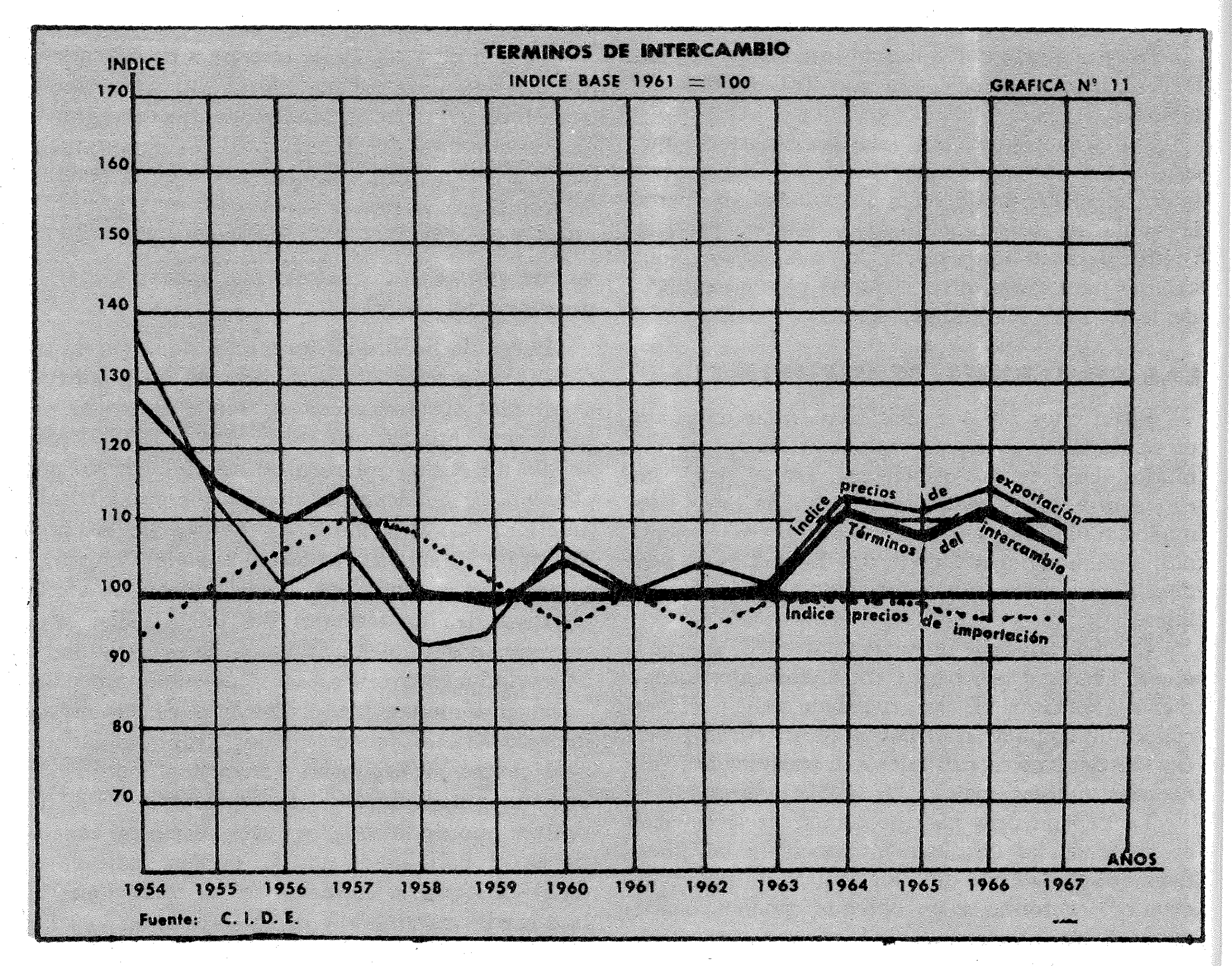
Es imposible disociar estas incisivas formas de dependencia de la reestructuración producida, a partir de la segunda guerra mundial, en el sistema capitalista y en su centro rector, los Estados Unidos. Mas sería simplista atribuirle el carácter de único factor causal, ya que su influencia en el Uruguay fue facilitada por particulares condiciones económicas y políticas internas.

En tren de analizar las relaciones de dependencia más relevantes del período se han seleccionado tres procesos interrelacionados: el efecto negativo de los términos del intercambio, la financiación del déficit comercial y la orientación de la política del comercio exterior.

MENOS DIVISAS A CAMBIO DEL MISMO VOLUMEN DE VENTAS

Luego de finalizados los efectos de la guerra de Corea, los precios internacionales de los productos exportados uruguayos comenzaron a descender rápidamente. Fue así que entre 1954 y 1958 el país vendió un mismo volumen de bienes logrando por ellos un 20 % menos de divisas que en el trienio anterior. Por otra parte, los precios de los productos importados aumentaron, aunque a un ritmo menor. Estos fenómenos, que definen el efecto negativo de los términos del intercambio, ocurrieron con distinta intensidad en la mayoría de los países latinoamericanos. La repercusión inmediata en el Uruguay fue el descenso de las divisas ingresadas y la presión de los grupos ganaderos para compensar esa menor ganancia en detrimento de otros grupos internos. Es aquí donde cabe encontrar uno de los orígenes del proceso inflacionario en el país, desde que la presión indicada se dirigió a lograr la elevación de las cotizaciones de la moneda extranjera y de los precios en general.

El efecto negativo de los términos del intercambio implicó, pues, menores ingresos de divisas al país y provocó presiones internas sobre el tipo de cambio y los precios. Éstas, a su vez, afectaron la actividad económica nacional (sobre todo en la industria) y la distribución del ingreso. Se confirma así el grado de vulnerabilidad de nuestra economía a las fluctuaciones externas.



La reciente evolución de los precios internacionales no ha mostrado grandes oscilaciones. Sin embargo, la presencia de grandes monopolios extranjeros, con filiales en el país y con alto dominio de los mercados, hace muy factible la repetición de posibles efectos negativos en materia de precios.

LA DEUDA CRECIENTE Y SUS CONSECUENCIAS

La acumulación de saldos desfavorables en las relaciones comerciales con el exterior debió contar con la financiación consiguiente. Durante varios años esa financiación de los déficit se hizo a costa de las reservas de oro y divisas que el país poseía.

De ese modo, entre los años 1954 y 1958 egresó por este concepto un monto aproximado a 170 millones de dólares. A partir de la década del 60, los déficit se financian aumentando la deuda externa del Estado (con organismos internacionales y bancos) y de las empresas importadoras (con proveedores de mercaderías del exterior). Se obtuvo de ese modo un medio de mantener la capacidad de importación del país por encima de sus ingresos ordinarios o corrientes. El déficit crónico de nuestro comercio exterior constituyó el motivo inicial de una deuda externa creciente que, en su punto máximo (1965), alcanzó un monto equivalente a dos años y medio de exportaciones.

Aunque el endeudamiento externo puede considerarse como una resultante de ciertos factores de índole interna, un planteo más amplio del fenómeno conduce a enfocarlo desde el ángulo de las relaciones de dependencia.

En ese sentido, el endeudamiento constituyó un mecanismo que proporcionó capacidad de compra al país para dar entrada a la producción excedente del exterior. De ahí que no resulte extraño que los préstamos financieros de los organismos internacionales y de los bancos extranjeros se hayan ligado permanentemente a una política de liberalización de las importaciones y que, incluso, se hayan destinado a favorecer directamente las importaciones provenientes de los países prestamistas. A ese respecto la urgente necesidad de renovación de equipos o maquinarias en ciertos servicios públicos constituyó un atractivo no desechable en distintas negociaciones para la obtención de préstamos. El endeudamiento externo como relación de dependencia apareció como una atadura financiera, pero fue también un mecanismo mediante el cual se procuró abrir el mercado local a la producción —predominantemente manufacturera— del exterior.

Desde el ángulo de la dependencia, el endeudamiento implicó además un factor de trasiego de ganancias hacia el exterior. Directamente, por el pago de intereses y la pérdida de la disponibilidad del oro que debía otorgarse como garantía. Y también indirectamente, porque desde la favorable posición acreedora se ejercieron presiones para la adopción de medidas que permitían o estimulaban la mayor apropiación de beneficios por parte del capital extranjero: devaluaciones, facilidades para la remesa de utilidades a la metrópoli y la movilización sin trabas de los capitales.

En síntesis, el endeudamiento externo constituyó —y constituye— una manifestación de un fenómeno más general: la más estricta inclusión del Uruguay en el área de influencia financiera, productiva y comercial que irradia desde centros dominantes del exterior (Estados Unidos y, subsidiariamente, países de Europa Occidental).

ORIENTACION DE LA POLITICA DEL COMERCIO EXTERIOR

Al finalizar la segunda guerra mundial el predominio de los Estados Unidos, ya visible a partir de la primera guerra, se incrementó aun más en el mundo capitalista. El capitalismo industrial sólo había quedado enteramente en pie y se había expandido en aquel país. No sólo contaban los EE. UU. con un tremendo aparato productivo, sino que habían vuelto a concentrar en su poder grandes reservas áureas. La discusión en torno a un reordenamiento económico internacional tuvo, entre sus objetivos, la regularización de las corrientes de comercio entre las naciones, alteradas en el período posterior a la crisis de 1930. De esa discusión emergieron varias nuevas instituciones internacionales, entre las que se destaca especialmente el Fondo Monetario Internacional (F. M. I.). Esa institución era un representante de las nuevas relaciones de poder que consolidaban a Estados Unidos como

nación dominante en el sistema internacional de postguerra.

La concepción que del comercio internacional tiene el F. M. I. se apoya en la defensa del aprovechamiento de las ventajas comparativas de producción que cada país ofrece, ya sea por costos, ya por la relativa abundancia (o bajos precios) de los recursos utilizados. En el fondo, no se hace sino reafirmar la estructura del comercio internacional ya existente. Del mismo modo en la época de dependencia frente al poder hispano, lusitano o inglés, la división del comercio internacional perpetuó el papel de América Latina como exportadora de materias primas, así como su condición de preferente consumidora de manufacturas.

La ingerencia del F. M. I. en América Latina nació a mediados de la década del 50, en la etapa crítica de estancamiento productivo, déficit comercial y endeudamiento externo de la región. Su concepción se presenta como un medio para solucionar esos problemas. Su receta propende a implantar la total libertad en la circulación de mercaderías y capitales. Todos los proteccionismos deben ser rechazados: comercio bilateral, cuotas o cupos de importación, tipos de cambio diferenciales, subsidios, etc. Esa versión liberal —aunque no aplicada por los países dominantes— expresa los principios bajo los cuales debían actuar nuestros países; en definitiva, implica la perpetuación y el agravamiento de sus nexos de dependencia.

La experiencia uruguaya demuestra cómo la crisis económica y las reorientaciones políticas internas provocaron la aparición del F. M. I. en la escena nacional, a comienzos de la década del 60. La necesidad de recurrir a sus préstamos, a su visto bueno para obtener créditos en la banca extranjera, provocó, a su vez, la adaptación de la política económica a la concepción "liberal" que caracteriza a esa institución. La aprobación de las medidas preconizadas por el F. M. I., como la libertad de importaciones, devaluaciones, el uso de un único tipo de cambio, la eliminación de los convenios bilaterales, etc., no logró el objetivo de alcanzar un equilibrio en nuestras relaciones comerciales y de pago con el exterior. Por el contrario, los déficit y el endeudamiento siguieron prosperando, agravados por otros fenómenos, como el alza de los niveles de precios y la emigración de capitales.

La dependencia alcanzó así al plano político; las orientaciones y decisiones gubernamentales en materia económica, en esencial las vinculadas con el ámbito del comercio internacional, quedaron sometidas a las influencias y presiones emanadas desde ese poder constituido en el exterior, sin desmedro de admitir que ciertos grupos nacionales acordaron apoyar sus lineamientos.

En resumen, el comercio exterior ha pasado durante estos quince últimos años por una fase crítica que no refleja sino las vicisitudes por las que transita el proceso económico general. La perpetuación de una estructura de exportaciones básicamente agropecuaria, en un contexto de producción estancada y con baja en los precios internacionales, se tradujo en una menor oferta de divisas, incapaz de dar sustento al nivel de exigencias de importación emanada preferentemente de la industria ya existente. En esas condiciones, se fue produciendo una retracción del intercambio internacional, a la vez que se acumuló una gran deuda externa originada en los déficit del balance comercial. En este período, la dependencia quedó de manifiesto por la influencia provocada por la baja de los precios internacionales de exportación, por las ataduras financieras que produjo el endeudamiento externo y por la creciente subordinación política que se fue materializando en torno a las concepciones y las directivas del F. M. I.

PERSPECTIVAS

Según hemos visto, el comercio exterior uruguayo presenta un panorama crítico por las contradicciones visibles en su actual desarrollo. Las estructuras de orden interno y externo encaminan las relaciones económicas internacionales por sendas que tienden a agravar la situación de crisis, y repercuten, a su vez, sobre la situación económica general. Una proyección del régimen vigente en nuestro comercio internacional, sólo puede concluir en resultados regresivos para la realidad económica y social del país.

La superación de esta fase decadente, propia de un subdesarrollo común a la mayor parte de las países latinoamericanos, exige amplios y profundos cambios por encima de las resistencias locales e internacionales. Sólo un proceso de transformación puede tornar positiva la influencia del comercio exterior en el Uruguay. Aunque es obvio, conviene advertir que todo proceso de cambio implica ciertas rupturas con las relaciones de poder económico y político vigentes y por ende compromete más planos de la actividad social que el inicialmente previsto, por más importante que éste sea (o como consecuencia de su propia importancia). En síntesis la perspectiva futura del comercio exterior no puede ser concebida sino como una parte componente de una política más global e integrada de las relaciones económicas.

De todos modos, en un esfuerzo de simplificación, es posible destacar ciertos factores claves sobre los cuales debe actuarse para que el comercio exterior integre un proceso de avance nacional y no de estancamiento o regreso. Las condicionantes del cambio positivo en el intercambio externo uruguayo pueden dividirse entre aquellas que deben operar sobre el plano de los actuales mecanismos de dependencia y las que deben actuar en el plano productivo interno. Ese orden de presentación no es arbitrario; por el contrario, jerarquiza las relaciones fundamentales según su incidencia histórica en el comercio exterior.

Los nexos de subordinación que Uruguay ha consolidado históricamente y que hoy se hacen presentes en su comercio exterior son de distinta naturaleza: dependencia pecuaria-exportadora, dependencia tecnológica y productiva en las importaciones, dependencia de precios externos, dependencia hacia determinadas empresas extranjeras que actúan en el país y dependencia financiera (sin dejar de lado la influencia que todas las relaciones anteriores ejercen sobre una mayor concentración de mercados compradores y proveedores). Todos y cada uno de esos vínculos limitan la capacidad de desarrollo del comercio exterior y en lo sustancial extraen recursos y beneficios en favor de grupos extranjeros dominantes.

No obstante esa apreciación, no cabe pensar que pueda actuarse con éxito sobre *todas* esas formas de dependencia, así se produzcan los cambios internos indispensables. Ciertas relaciones, entre las mencionadas, no están sujetas a la voluntad

ni al poder de decisión nacional, sino que responden a un ordenamiento económico y político internacional relativamente invulnerable en el corto plazo. La reestructuración del comercio exterior uruguayo no puede dejar de tener en cuenta que algunos de esos fenómenos habrán de mantenerse, al menos durante cierto tiempo. Dos ejemplos pueden ilustrar esa relativa impotencia: nuestra composición de exportaciones y la de nuestras importaciones. La división del comercio internacional ha inculcado históricamente al Uruguay una "profesión": la de exportador de productos de la ganadería. Su capacidad de venta al exterior se ejerce sobre esa base. Su poder de modificación puede aspirar a un mayor grado de elaboración de sus materias primas, dentro de una gama muy limitada. El objetivo de alcanzar un status de exportador manufacturero está todavía lejos de concretarse para la mayoría de los países latinoamericanos que, como Uruguay, carecen de una tecnología más competitiva que la que poseen los grandes países desarrollados. Esa cualidad exportadora en la que se encuentra encasillado el país, le acarrea trastornos complementarios: oscilaciones frecuentes de los precios internacionales de sus productos de exportación (por las prácticas especulativas que se procesan internacionalmente), políticas proteccionistas aplicadas por países desarrollados que cuentan con producciones similares, sustitución o competencia por parte de productos manufacturados similares (caso de la lana), etc. Aunque subsanables, estos fenómenos no han dejado de influir en los últimos años.

Otro ejemplo de dependencia difícil de quebrar en el corto plazo es el que se produce al nivel de las importaciones. En tanto exista una sujeción tecnológica es imposible liberarse de ciertas adquisiciones básicas para la industria y otras actividades económicas, así como tampoco hay capacidad para lograr un desarrollo propio y sostenido de las mismas.

Pero así como la eliminación de la dependencia no puede fructificar en esos campos —dadas las condiciones actuales— en cambio sí es posible actuar inmediatamente en otros. Por ejemplo, se puede imprimir a la política del comercio exterior y de financiamiento una orientación que no se sujete a las decisiones de ciertos centros de poder económico y político del exterior; en ese sentido, se puede y se debe evitar la concentración de los mercados obligada por los préstamos, la imposición de precios y fletes en ciertos acuerdos, la apertura indiscriminada de las importaciones, etc. Igualmente, se puede dar un carácter nacional a la actividad interna vinculada al comercio exterior, evitando que los monopolios que operan en el ámbito internacional vean acrecido su poder dentro mismo del país. Estas medidas de reestructuración en el intercambio internacional no están situadas en el área de las posibilidades, inmediatamente inaccesibles, en tanto exista una conciencia política y social general capaz de hacerlas suyas.

En lo estrictamente interno, el cambio requerible en el Uruguay es el que debiera conducir a un aumento de la producción agropecuaria. Las estructuras que deben superarse en este caso son de orden socio-económico (latifundio-minifundio y actual sistema de propiedad de la tierra) así como tecnológico (necesidad de praderas artificiales). En esta situación, más que en ninguna otra, es donde aparece una posibilidad concreta de crecimiento que permite no sólo aumentar las exportaciones sino dar mayor apoyo a aquellos esfuerzos por eliminar ciertas formas de dependencia económica. Pero para ello se requiere una política claramente dirigida al cambio de las condiciones que desde hace por lo menos treinta años impiden que aflore la enorme potencialidad del suelo y el trabajo uruguayos.



INTRODUCCION

La situación monetaria de un país expresa, como un semblante, la situación de la economía en su conjunto. Vistos desde ese ángulo, los problemas monetarios no resultan más que manifestaciones de una crisis declarada en todo el cuerpo económico. Esta imagen sintética, además de brindar una primera aproximación al tema, implica (y conviene admitirlo desde un comienzo) la adhesión a un cierto enfoque teórico. Según él, el estudio de la problemática monetaria en un país se hace objetivo en tanto refleja las contradicciones que se procesan en las relaciones económicas fundamentales de producción, distribución y consumo de la sociedad.

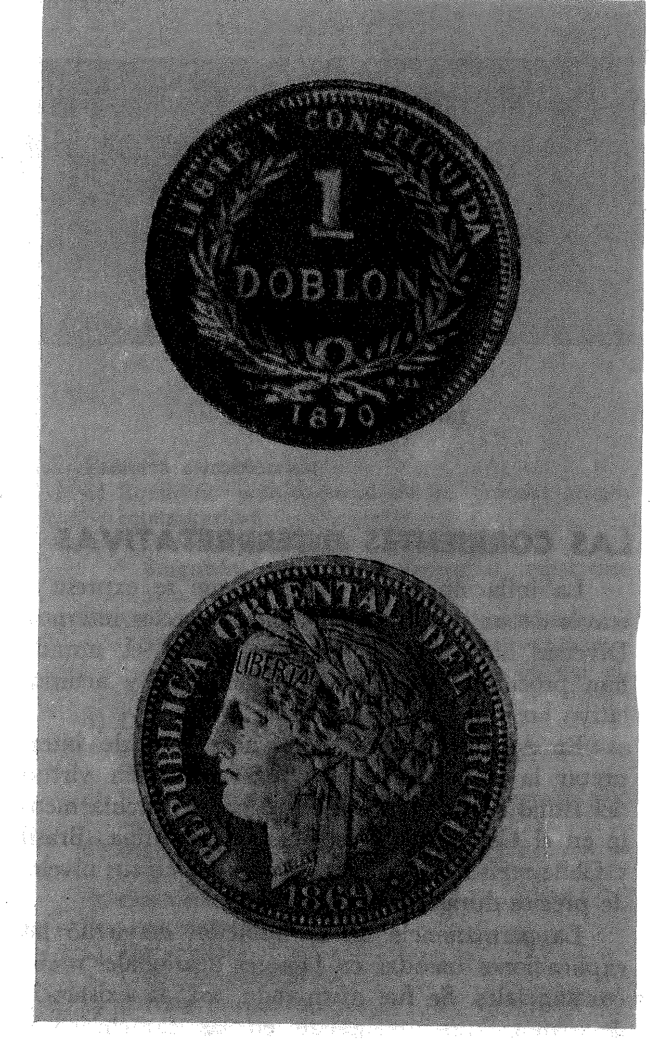
En tanto el dinero sea aceptado como una categoría histórica dependiente del proceso económico general, su circulación debe analizarse a la luz de las necesidades de una comunidad de intercambio (local e internacional). Por ende, los elementos monetarios influyentes en un cierto país no deben restringirse a la cuantía y relaciones de cambio de las unidades nacionales sino también a la circulación y relaciones de cambio con unidades monetarias extranjeras.

Definido el objeto específico del análisis, restaría establecer qué fenómenos se caracterizan como problemas monetarios. Según lo aclarado anteriormente, no existen problemas de este carácter, sino contradicciones en el desarrollo económico general que se manifiestan monetariamente. En consecuencia, existen tantos tipos de problemas monetarios como etapas o momentos conflictivos diferentes se dan históricamente, en función de las particularidades de desarrollo económico del país considerado.

Así, por ejemplo, en el Uruguay ocurrieron violentas distorsiones monetario-financieras entre 1860 y 1890. En esa fase muy primitiva de desarrollo pecuario-exportador se produjeron serias presiones especulativas con títulos, valores mobiliarios, y dinero billete emitido por el Estado, así como quiebras importantes en varios bancos. Estos fenómenos no fueron únicamente el resultado de la audacia o inescrupulosidad de ciertos individuos sino, sobre todo, el producto del régimen económico y político imperante que, entre otros aspectos, mostraba: excesos de ahorros incapaces de invertirse en el restringido campo productivo existente, escasa capacidad financiera del Estado para solventar su gestión administrativo-militar, dependencia con respecto al sistema financiero inglés y amplia libertad bancaria (vale decir, ausencia de normas e instituciones reguladoras de la gestión privada en cuanto a creación y empleo del dinero). Los problemas monetario-financieros surgidos en esa época son atribuibles, pues, al contexto económico y político vigente, definido como las relaciones particulares existentes entre el desarrollo productivo alcanzado, el tipo de dependencia materializado con relación a los centros dominantes del sistema capitalista y el grado de consolidación interna del poder político y económico.

Un análisis histórico realizado desde esta perspectiva permitiría verificar otros tantos cambios de la problemática monetaria sugeridos por alteraciones en esos u otros planos definitorios del desenvolvimiento global de la sociedad uruguaya. Particularmente, en los últimos quince años se han declarado variados y complejos conflictos de orden monetario en el país. Ellos han sido vinculados —en su explicación y secuencia— con el permanente proceso inflacionario. Aceptando que la inflación pueda ser utilizada como proceso de referencia de los particulares problemas monetarios, es conveniente introducir algunas nociones sobre la génesis y el significado del citado fenómeno. A partir de entonces podremos estar en condiciones de descifrar los principales problemas monetarios del período: la hipertrofia y crisis del sistema bancario, la fuga de capitales, el endeudamiento externo y el déficit fiscal.

Primeros símbolos de un sistema monetario nacional.



LA INFLACION

LAS CORRIENTES INTERPRETATIVAS

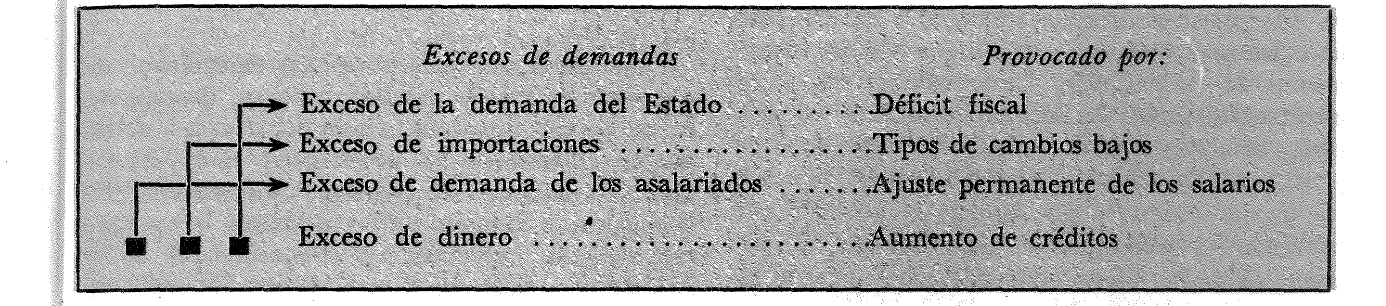
La inflación es un proceso que se expresa a través de un alza sostenida en los precios internos. Diversas han sido las teorías que en el mundo han procurado explicar ese sistemático y acumulativo crecimiento de precios.

En América Latina, esta necesidad de interpretar la inflación se hizo más aguda en virtud del ritmo acelerado de ese proceso. Particularmente en el Cono Sur, países como Argentina, Brasil y Chile registraron graves variaciones en sus niveles de precios durante algunos años.

La permanencia de la inflación desvirtuó las explicaciones basadas en factores ocasionales o circunstanciales. Se fue afirmando, así, la existencia de causas que arraigaban en las características estructurales económicas, políticas y sociales en dichos países. Más aun, se tornó mayoritaria la opinión de que, más allá de las particularidades de cada nación, la inflación latinoamericana se vertebraba sobre básicos denominadores comunes. El fenómeno se estudió, pues, como una secuencia relativamente lógica y uniforme de una misma realidad histórica de América Latina.

Esa generalización teórica del proceso inflacionario se bifurcó en dos interpretaciones diferentes: la tesis tradicionalmente denominada "monetarista" y la tesis "estructuralista". Ambas admitían un contexto inflacionario en la mayoría de los países latinoamericanos, pero fundaban sus argumentos sobre premisas diferentes.

La primera posición defendida especialmente por el Fondo Monetario Internacional y políticamente instrumentalizada a través de sus planes de estabilización monetaria, explica el proceso inflacionario como el resultado de un exceso en el poder de compra interno y externo en relación con el nivel de la producción y con la real capacidad de importar productos del extranjero. Esa exageración de la demanda (deseo de compra apoyado en dinero) se produce por un mal manejo —según convenciones o patrones normales de comportamiento gubernamental— de ciertas variables económicas. Éstas, mayoritariamente vinculadas a aspectos monetarios, son las fuerzas motrices del desequilibrio inflacionario:



JUAN NOYOLA VÁSQUEZ

A. — **Presiones básicas:**
- a) Estancamiento y fluctuación de las exportaciones.
- b) Deterioro de la relación de intercambio y de la capacidad para importar.
- c) Incapacidad relativa de crecimiento de la producción agropecuaria.

B. — **Mecanismos de propagación:**
- a) Sistema tributario regresivo y muy dependiente del comercio exterior.
- b) Crecimiento de gastos estatales como forma de compensar el efecto regresivo de los ingresos.
- c) Expansión del dinero como medio de dotar a la economía de liquidez suficiente para seguir el ritmo de precios.
- d) Reajuste de precios relacionado al poder monopólico; escasez de oferta, controles de precios y subsidios.
- e) Reajuste de salarios por la acción sindical defensora de la participación de los salarios en el ingreso nacional.
- f) Reajuste de ingresos de rentistas.

ANÍBAL PINTO SANTA CRUZ

A. — **Factores estructurales:**
- a) Equilibrio político-social de los grandes grupos comunitarios:
  - * Derecha terrateniente (fuerte y hábil).
  - * Burguesía comercial e industrial importante pero no dominante.
  - * Clase obrera y gremios, bien organizados e influyentes, que pugnan por conservar o modificar una determinada distribución del ingreso.
- b) Dependencia externa, que expone a la economía y en especial a las finanzas públicas a bruscas fluctuaciones.
- c) Rigidez de la estructura y de la producción agraria.
- d) Seguridad social ineficiente, costosa y burocrática, que eleva costos y precios y cuyos beneficios tienen un carácter aleatorio.

B. — **Factores inmediatos:**
- a) Desequilibrio fiscal.
- b) Desorden monetario.
- c) Carrera precios-ingresos.

Fuente: "Política de Estabilización. La experiencia chilena en el decenio 1956-66" (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social) — Enrique Sierra.

La posición estructuralista ha sido defendida por varios economistas latinoamericanos y por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Entre las múltiples proposiciones explicativas comprendidas en este enfoque, existe acuerdo en diferenciar las presiones básicas o estructurales de la inflación por una parte, y por otra sus mecanismos de propagación. Las presiones básicas o estructurales serían los aspectos esenciales del proceso, mientras los mecanismos de propagación —tal cual lo indica el término— sólo expresan las formas concretas por las cuales se manifiesta la dinámica inflacionaria. Sintetizando, las primeras serían las causas de la inflación, mientras los segundos serían sus efectos o factores inmediatos.

Para aclarar el alcance de este enfoque se han seleccionado dos posiciones alineadas en el estructuralismo, como explicación del proceso inflacionario:

EXPLICACION DEL PROCESO INFLACIONARIO URUGUAYO

En nuestro país, concretamente, la inflación tiene sus raíces en la crisis de su régimen económico capitalista y dependiente. A cierta altura de su desarrollo, hacia mediados de la década del 50, afloraron crecientes limitaciones para realizar nuevas inversiones en el campo productivo. Esas limitaciones responden al escaso atractivo capitalista, es decir de ganancias relativas obtenibles en la actividad agropecuaria y especialmente en la actividad manufacturera. En el primer caso, por la conservación de las relaciones latifundistas de producción; en el segundo caso, debido a la incapacidad tecnológica de avanzar hacia ramas que exigen un volumen de capital y un mercado muy ampliados. Esas condiciones de rentabilidad, que condicen con las dificultades de desarrollo de la estructura agro-industrial interna, limitan las inversiones en esas actividades y provocan el estancamiento en la producción.

Simultáneamente, la condición dependiente de nuestra economía se volvió a poner al descubierto en ese mismo momento, a raíz del descenso de los precios internacionales de la lana y, en menor grado, de la carne. Ese fenómeno influyó sobre los beneficios de los propietarios rurales a la vez que restringió la capacidad de abastecimiento de la industria, supeditada a contar con divisas para importar materias primas, maquinarias y combustibles.

Las presiones de los grupos ganaderos y exportadores por mantener como mínimo su nivel de beneficios —potencialmente afectado por la baja en los precios externos— se expresaron en sus constantes reclamos de aumento del tipo de cambio oficial para las ventas al exterior. En la medida en que las devaluaciones producidas fueron menores que las exigidas o sencillamente, en ciertos períodos, no se llevaron a cabo, se estimularon prácticas de retención de productos exportables y de contrabando sobre todo alrededor de los años 1957/8. Ello comprometió más aun el suministro de divisas necesarias para las importaciones abastecedoras de la industria. En definitiva, coadyuvaron a agravar el déficit del balance comercial.

El juego de presiones de ciertos grupos ganaderos y exportadores, multiplicado por incipientes prácticas especulativas de otros agentes económicos (banqueros, industriales y comerciantes), incidió sobre el mercado cambiario y determinó la desvalorización de la moneda nacional. Sus efectos sobre los precios internos se experimentaron de inmediato a raíz de los mayores costos, o las expectativas de mayores costos de los productos y servicios importados.

Mediante la reforma monetaria y cambiaria del año 1959, el gobierno llevó a cabo un ajuste del régimen del comercio exterior. Se operó una mayor liberalización de las transacciones en moneda extranjera y se devaluó el tipo de cambio oficial, lo que produjo nuevas alzas en los precios de productos y servicios vinculados al mercado externo. Los principios que guiaron esas decisiones estaban relacionados con la intención de favorecer los precios, las ganancias y, en definitiva, la mayor producción del sector agropecuario, aumentar el nivel de eficiencia de las actividades manufactureras internas disminuyendo la protección oficial, y limitar el crecimiento de los cuadros burocráticos del Estado.

En una etapa de estancamiento productivo, signada además por la caída de los precios internacionales de la lana, esta primera fase inflacionaria se impuso como una redistribución de ingresos en favor de los grupos ganaderos y exportadores, teóricamente planteada en detrimento de las ganancias de los empresarios industriales y de los ingresos de los grupos sociales dependientes del Estado. En última instancia, el proceso determinó que el costo de la redistribución inflacionaria recayera sobre los grupos trabajadores en general (por el retraso en el ajuste del poder de compra de sus salarios) y en los sectores sociales con rentas fijas.

Hacia 1962 se pudo comprobar que el proceso productivo agro-industrial seguía manteniendo su nivel de estancamiento y, en consecuencia, el comercio exterior continuaba confirmando su signo deficitario. Por su parte, los elencos políticos gobernantes, animados por objetivos electorales y a falta de otras fuentes de trabajo, aumentaban el número de funcionarios públicos.

Como síntesis de ese proceso puede señalarse la presencia de dos fenómenos antagónicos: por un lado, la tendencia de los capitales a no emplearse en actividades reproductivas; por otro lado, el propósito de redistribuir los ingresos en función de las presiones de distintos sectores capitalistas, de las necesidades del propio Estado (acuciado financieramente por sus gastos crecientes) y de las reivindicaciones formuladas por los sindicatos para mantener el nivel de vida de obreros y empleados.

Esas tensiones económicas, políticas y sociales (atenuadas entre 1960 y 1962 por el aumento de los empréstitos externos, que forjaron el agudo endeudamiento posterior del Uruguay) estallaron en el quinquenio 1963/67. En este período los altos índices inflacionarios fueron el resultado de la especulación desatada por distintos agentes económicos capitalistas, para beneficiarse de las variaciones de los precios de productos y/o moneda extranjera en cortos períodos de tiempo. Las tensiones socio-económicas mencionadas en la primera etapa inflacionaria desarrollada entre 1954 y 1962, aproximadamente, fueron pre-requisitos para que el régimen económico degenerase hacia prácticas especulativas alimentadoras del proceso inflacionario. No obstante, ciertas condiciones particulares facilitaron ese tipo de procedimientos; es decir, propendieron a crear un clima especulativo durante esos años.

Esas condiciones fueron de distinta naturaleza:

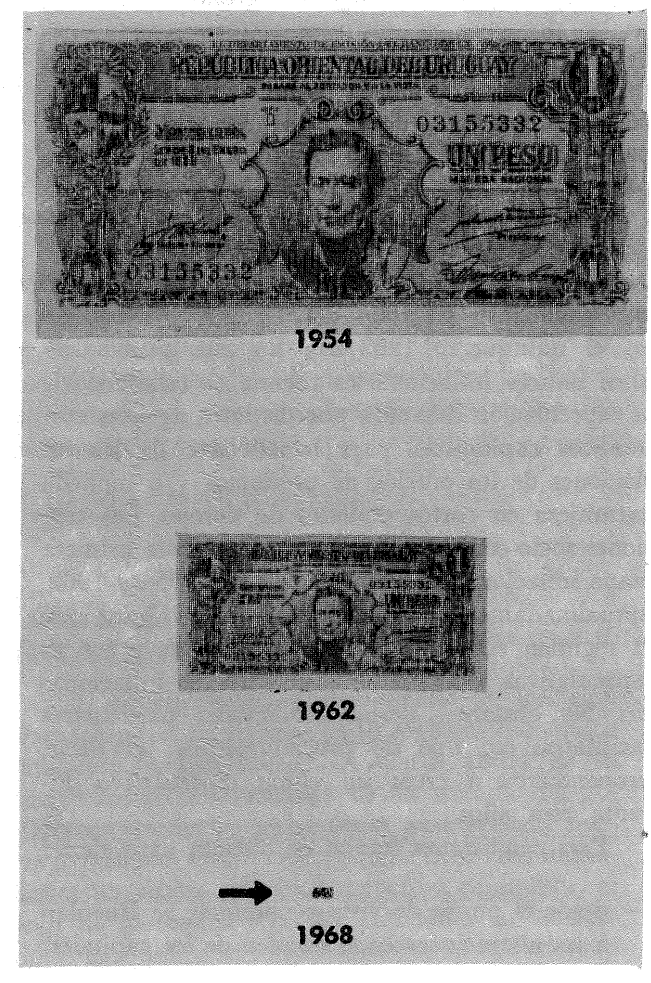
— desde el punto de vista económico, se vinculan a las alteraciones en el empleo de los capitales;

desde el punto de vista institucional, se refieren al desarrollo alcanzado por la organización financiera privada;

— desde el punto de vista político, tienen relación con los vaivenes de la orientación gubernamental, particularmente en el campo del comercio exterior y los cambios internacionales.

EVOLUCION DEL PODER ADQUISITIVO DEL PESO URUGUAYO.

Base año 1954 = 1



1954

1962

1968

La influencia que esas condiciones ejercieron sobre el desarrollo de la inflación especulativa puede resumirse del siguiente modo:

En cuanto al ciclo de empleo de capitales, éstos fueron orientándose hacia el exterior. La fuga de capitales se caracteriza económicamente por la constitución generalizada de activos en moneda extranjera, y físicamente se manifiesta en su radicación en el exterior. Esa fuga se explica inicialmente por la disminución de áreas rentables de colocación interna para los capitales. No obstante, su ritmo se modeló conforme a criterios especulativos vinculados a las expectativas de modificación del tipo de cambio. En esas circunstancias, las fugas de capitales fueron factor fundamental para precipitar esa modificación y alterar el nivel de precios internos.

En cuanto al desarrollo del sistema financiero privado, es de destacar que constituyó un marco muy propicio para alentar o canalizar procesos especulativos: por la poderosa y diversificada organización que alcanzó, por la concentración de negocios en pocas instituciones (a pesar del elevado número de bancos y dependencias), por su importante actuación en mercados claves de dimensión muy reducida y gran sensibilidad (como los de moneda extranjera) y por el clima de amplia libertad en el que se movieron.

Finalmente, con relación a la política cambiaria y de comercio exterior, cabe anotar que estuvo sujeta a reiterados virajes determinados por factores político-electorales y por la entidad de la deuda externa contraída. En general, la política estatal se embarcó en una línea de actuación

GRAFICA N° 1

CRECIMIENTO DE PRECIOS A NIVEL DEL CONSUMIDOR

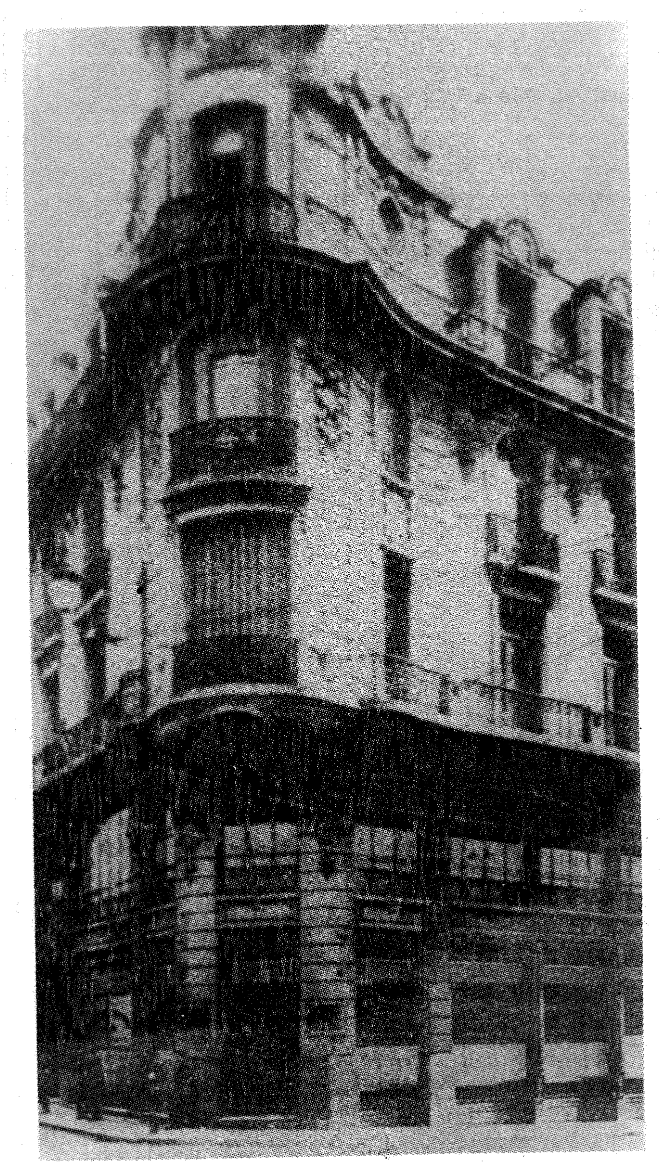
% ANUAL A DICIEMBRE DE C/AÑO

140
130
120
110
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10

AÑOS

1951 1952 1953 1954 1955 1956 1957 1958 1959 1960 1961 1962 1963 1964 1965 1966 1967 1968

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos.



City Bank, primera sede
La extranjerización de la banca, uno de los aspectos más importantes del actual proceso financiero.

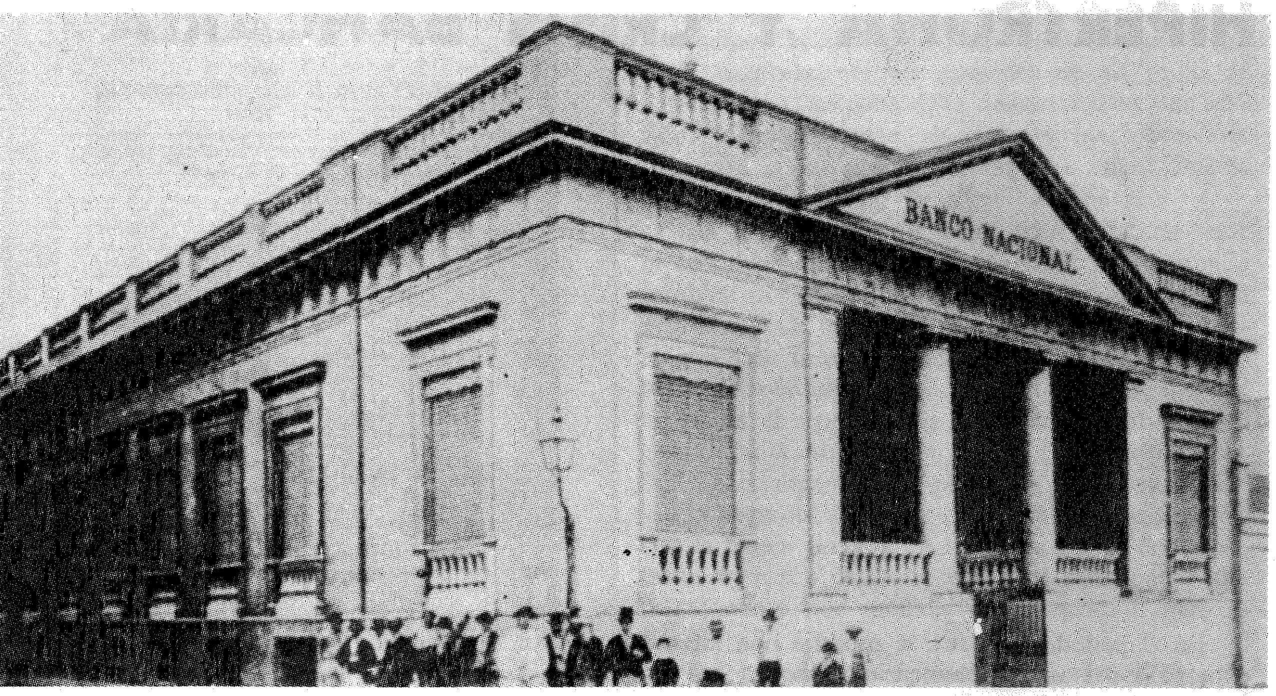
inspirada durante la mayor parte del período 1962/67 en los postulados del F. M. I.; pero, llegado el caso, las posibilidades de confirmación

ENFOQUES DEL PROCESO INFLACIONARIO URUGUAYO

Una posición generalizada concibe el proceso inflacionario como un fenómeno patológico, originado en una falla o desvío del funcionamiento normal de la economía. En lo social es una especie de guerra civil, desatada por la ausencia de un Estado que arbitre imparcialmente los antagonismos y las tensiones. A esa concepción se opone la que reconoce en la inflación un proceso lógico, producido por el desarrollo de una contradicción que está en la base actual de la organización capitalista y dependiente de nuestra sociedad: evolución descendente de las tasas relativas de ganancias de determinados procesos productivos básicos y subordinación de estos últimos a las orientaciones del capitalismo monopólico internacional.

A la generalización —y por ende absolución ética— de la primera interpretación, que hace igualmente víctimas y culpables del alza de precios a todos los grupos sociales se enfrenta la visión de un claro proceso impulsado por algunos de esos grupos: aquellos que, disponiendo de capacidad para imponer su poder y para alterar los precios de bienes, servicios y divisas, logran por esos medios apropiarse de mayores ganancias y riquezas.

La primera explicación, en definitiva, ve en la inflación un proceso derivado del desequilibrio económico (brecha entre ciertas magnitudes) y social (incompatibilidad entre los objetivos de los distintos grupos). La otra interpretación, en cambio, enfoca la inflación en un sentido relativamente opuesto: se trata de una etapa transitoria que permite superar la contradicción generada en el plano de las relaciones distributivas del producto social, a la vez que conserva en un punto crítico el régimen económico y político existente. Los nuevos conflictos que se plantean en pleno desarrollo del proceso inflacionario señalan el pasaje cualitativo a una nueva etapa: la de mayor concentración económica interna y de dependencia con el exterior.



Luego de haber sido pilar del sistema, el Banco República ha perdido gran parte de su influencia. Ésta es la primera de las sedes que ocupó, antes asiento del Banco Nacional.

política llevaron relativamente a "traicionar" los compromisos con aquella institución, provocando un acrecentamiento de las expectativas de especulación.

Ese carácter especulativo del proceso económico de estos últimos años provocó una inflación aun mayor que la registrada en el período anterior. Sólo a título ilustrativo conviene señalar que el alza de los precios promedialmente fue del 20 % anual entre los años 1954/61; porcentaje que se triplicó en el transcurso del período 1962/67.

En ese agravamiento de la crisis económica no resultó extraño encontrar problemas monetarios de distinta naturaleza e intensidad, de los cuales se habrán de analizar a continuación la hipertrofia y la crisis bancaria, la fuga de capitales, el endeudamiento externo y el déficit fiscal. Empero, previamente ha de insistirse —por oposición a otras interpretaciones— en que dicha problemática monetaria constituyó genéricamente una resultante del proceso inflacionario concebido como un alza de precios provocada por ciertos grupos capitalistas que se proponían una redistribución del ingreso a su favor. Profundizando, encontramos que esos comportamientos se explican por la ausencia relativa de alicientes lucrativos para emprender inversiones en la producción material, y consiguientemente, por el estancamiento productivo.

HIPERTROFIA Y CRISIS BANCARIA

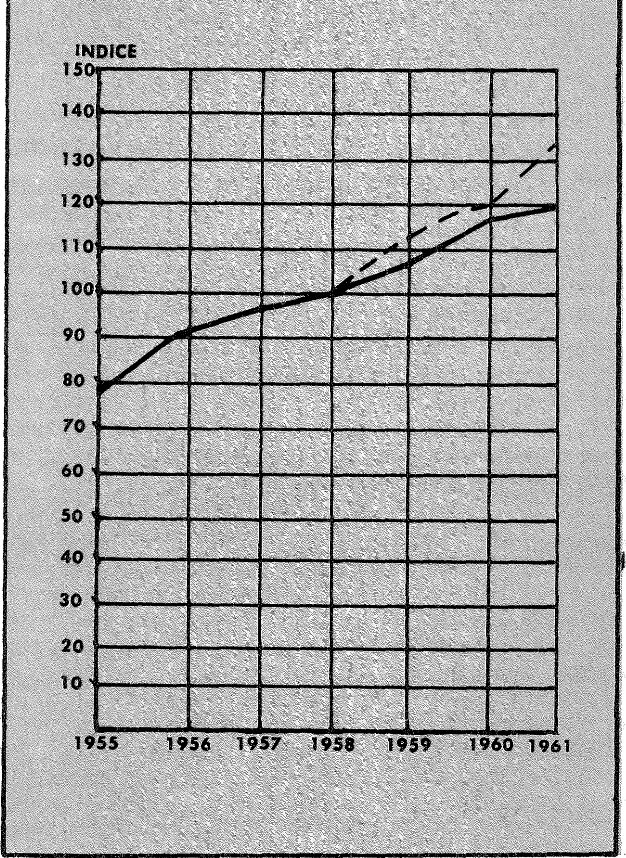
En el período 1954/61 se produjo una intensa expansión del aparato bancario, tanto en sus aspectos físicos (número de dependencias y funcionarios) como en su incidencia dentro del sistema financiero. Este crecimiento continuó y acentuó la tendencia que ya se observaba en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

Sólo entre 1955 y 1959 la tasa total de aumento del número de empleados bancarios fue del 5.9 % anual acumulativo, y la de creación de nuevas instituciones alcanzó al 9.4 %. *Ninguna otra actividad económica en el Uruguay creció a ese ritmo.* En este fenómeno cabe adjudicar un papel preponderante a la banca privada. En efecto, hacia fines de 1961 ésta totalizaba 61 instituciones y 557 dependencias, o sea una dependencia bancaria privada cada 4.500 habitantes, aproximadamente: uno de los más altos grados de actividad bancaria en el mundo.

Con respecto a la estructura de la banca privada, cabe destacar la considerable expansión de los bancos del Interior, que pasaron, posteriormente, a actuar en Montevideo. Aproximadamente el 80 % de las nuevas entidades bancarias que se crearon durante el período 1955/60 tenían su asiento en el interior del país.

Interesa analizar dos fenómenos que acompañan a este crecimiento de la banca privada: el ejercicio de funciones nuevas y la captación de funciones tradicionalmente desarrolladas por la banca oficial.

En cuanto al primer caso, corresponde anotar que en el período 1954/61 los bancos acometieron nuevas actividades de naturaleza no estrictamente bancaria. Se dedicaron, por ejemplo, a la gestión inmobiliaria (compra, venta y administración de propiedades); tomaron mayor ingerencia en la tramitación del comercio exterior, etc. Esta nueva



GRAFICA Nº 2
CRECIMIENTO DEL APARATO BANCARIO
BASE 1958 = 100

AÑOS	Nº DE FUNCIONARIOS BANCARIOS	Nº DE DEPENDENCIAS DE BANCOS PRIVADOS
1955	12.511	—
1956	14.405	—
1957	15.473	—
1958	15.886	409
1959	16.926	458
1960	18.461	495
1961	19.072	557

conformación de la actividad bancaria privada, que generó la calificación de "bancos bazar", implicó naturalmente un aumento de su radio de actividades. Tampoco debe descartarse en este sentido, la ramificación de la actividad bancaria uruguaya como gestora de negocios en el ámbito regional (Argentina, Brasil y Paraguay).

En un segundo aspecto debe señalarse que el crecimiento de la banca privada se acompañó también por la captación de algunas gestiones de negocios y un caudal de depósitos que habían correspondido hasta entonces al Banco de la República. La pérdida de ponderación del banco oficial es quizás el aspecto más importante de lo acontecido durante esos años en el sector bancario, imputable parcialmente a su paulatina descapitalización y a la disminución de su capacidad de competencia con la banca privada en la captación de depósitos, tanto en razón de los menores intereses que podía pagar como por motivos de localización geográfica.

Ese proceso de hipertrofia del sistema bancario privado se vio reforzado por la ausencia casi total de orientación en lo relativo a normas de política bancaria y crediticia. En efecto, no se adoptaron medidas, conducentes, por ejemplo, a fijar mínimos de capital más exigentes para instalar bancos; tampoco se aplicaron sanciones por cobro y pago de intereses ilegales. De este modo se fueron desdibujando los intentos estatales por retener el control del sistema bancario.

El crecimiento de la gestión bancaria privada revela, en última instancia, la existencia de márgenes de ganancia atractivos en este tipo de actividades. El componente principal de la ganancia bancaria en ese período provino del alza de las tasas de interés cobrado (que ya a fines de la década del 50 se ubicaban en el 30 % anual). Esa elevación de la tasa de interés sólo pudo estar determinada

CUADRO Nº 1

CRÉDITOS Y DEPÓSITOS DE PARTICULARES Y EMPRESAS EN LA BANCA PRIVADA

(en porcentajes sobre el total de créditos y depósitos en moneda nacional del sistema bancario)

Años	Colocaciones	Depósitos
1950	63 %	55 %
55	66 %	58 %
58	69 %	66 %
'61	68 %	67 %

Fuente: INSTITUTO DE ECONOMÍA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN (sobre informaciones del BANCO DE LA REPÚBLICA).

por una mayor demanda de crédito; esa demanda se originó, en parte, en la reestructuración precedentemente comentada: el desvío de una porción de la clientela, hasta entonces asistida por los bancos oficiales, hacia la banca privada. Es probable, empero, que otros factores hayan tenido incidencia más determinante en el aumento de la demanda: por ejemplo, las mayores exigencias financieras provocadas por el crecimiento del nivel de stocks en ciertos sectores de la economía y la práctica comercial generalizada de las ventas de mercaderías a plazo.

Éste fue el panorama bancario hasta el año 1961, aproximadamente. La evolución de la banca privada en los años siguientes (1962/67) revela ciertos cambios, aparentemente. Así, en una primera aproximación y desde un punto de vista físico (número de funcionarios y de dependencias) se observa una tendencia decreciente. Esta primera comprobación, empero, no basta para caracterizar debidamente la evolución del sistema bancario en dicho lapso. Un conjunto de nuevos elementos de distinta naturaleza delata cambios en la orientación y en la manera de actuar de la banca que constituyen —ellos sí— los aspectos centrales a analizar. Se trata del surgimiento de las entidades parabancarias ("financieras"), del crecimiento de las operaciones en moneda extranjera por parte de los bancos, y de la orientación brindada por ellos a sus colocaciones.

BREVE HISTORIA DEL SISTEMA BANCARIO URUGUAYO

Uruguay no contaba con un régimen monetario propio en el comienzo de su vida independiente. En su primer cuarto de siglo como nación, aún circulaban monedas y billetes extranjeros (argentinos, brasileños, ingleses, españoles, etc.). También carecía de instituciones bancarias. La necesidad de garantizar los créditos entre comerciantes y de aumentar la dotación de dinero circulante fueron los alicientes para la fundación de los primeros bancos, establecidos hacia el año 1855 (Banco Comercial y Banco Mauá). Las necesidades crediticias de un proceso comercial en crecimiento apuntaló el nacimiento de los bancos y condujo inexorablemente a la creación de una moneda nacional, hecho que aconteció en 1862. En ese momento se establecieron dos unidades monetarias nacionales: el peso plata y el doblón oro. Catorce años después el patrón monetario se basará únicamente en el oro.

Durante las tres décadas que transcurren entre 1865 y 1895, el régimen monetario y bancario sufre una serie de fluctuaciones provocadas por el ciclo depresivo y de crisis que sacude a Europa (y que se hacen sentir tanto en nuestro comercio exterior como en los movimientos financieros) y por factores de índole interna que se imponen en razón de la inestabilidad política y social del país (déficit fiscal y expansión del crédito al Estado). La afluencia de billetes bancarios con menor respaldo oro fue el origen de su depreciación, de la concreción de empréstitos internos, de los reiterados cursos forzosos del dinero depreciado y de la especulación. El acrecido sistema bancario tuvo una directa participación en ese proceso. Las desapariciones o quiebras de varias instituciones se hicieron frecuentes; entre ellas, la del Banco Mauá y la del Banco Nacional fueron las más importantes.

Una modificación trascendental en el sistema bancario se opera con la fundación del Banco de la República en el año 1896. No obstante su origen, de carácter mixto, este Banco funciona como una entidad oficial. La creación del Banco de la República se inscribe en una línea de mayor intervención estatal en el mercado monetario, como garantía de la no reiteración de los fenómenos bancarios producidos en los años anteriores.

La mayor intervención estatal, a través del Banco de la República, se concreta con el monopolio de la emisión producida hacia fines de la primera década del siglo XX, con su mayor ingerencia en el crédito rural y con la dispersión geográfica de sus dependencias en el interior del país. El ala oficial de la banca comienza así a esbozar ciertos cambios que habrán de convertir al República en la principal institución financiera uruguaya durante los primeros 50 años del presente siglo.

En el año 1914, obligado por las circunstancias internacionales, el gobierno decide la inconversión a oro de sus billetes y elimina la libre importación y exportación de ese metal. Esa medida será definitiva y constituirá el primer gran paso hacia el abandono del patrón oro.

El segundo episodio que determina el total alejamiento de ese patrón monetario es fruto de la crisis mundial suscitada en la década del 30. En 1935 se crea el Departamento de Emisión en el Banco de la República. Se separa así la actividad comercial de esa institución de la función de regulación monetaria, la que quedará a cargo del Departamento de Emisión. En efecto, compete al mismo:

— la emisión de billetes y acuñación de monedas;
— la supervisión y fiscalización de la banca privada;
— el gobierno y la dirección del régimen monetario.

La emisión continúa estrechamente ligada al oro, pero se incluyen otros puntales emisionistas (capital del Banco de la República, plata, redescuento de documentos).

Las instituciones que desde 1938 integraron el sistema financiero y formaron su núcleo central hasta comienzos de la década del 60 fueron las siguientes:

BANCO DE LA REPUBLICA

a) DEPARTAMENTO DE EMISIÓN (funciones de emisión y contralor de la banca privada). Su Consejo Directivo se integra con 5 representantes del Poder Ejecutivo y 4 representantes de entidades privadas (1 delegado de las Cámaras de Industria y Comercio, 1 delegado de la Federación y de la Asociación Ru-

En cuanto al Banco de la República, continuó su acelerado proceso de deterioro, tanto en el campo de su actuación bancaria comercial como en cuanto a su función como organismo rector del sistema bancario.

LA EXPANSION DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS EXTRA-BANCARIAS

La evolución física del sistema bancario privado fue claramente decreciente, especialmente a partir del año 1965. De los 60 bancos existentes a fines de 1962 sólo quedan 33 en la misma época de 1968. En cuanto al número total de dependencias descendió de 515 a 400. Los funcionarios bancarios privados descendieron de 9.581 a 8.500, aproximadamente.

Esta curva descendente se vincula a la crisis bancaria de 1965, que aparejó la quiebra de algunas instituciones y la desaparición de las respectivas sucursales y agencias. Posteriormente, las fusiones realizadas han afirmado esa tendencia a una ma-

ral, 1 delegado de los bancos nacionales y 1 delegado de los bancos extranjeros).

b) DEPARTAMENTO BANCARIO (funciones típicas de un banco comercial, con atención de ciertos servicios especializados —crédito rural e industrial— y con el Contralor de Cambios a su cargo).

c) CAJA NACIONAL DE AHORROS Y DESCUENTOS. Atención del crédito de consumo en general y, en particular, los préstamos a los funcionarios públicos.

BANCA PRIVADA

Está constituida por Bancos y Cajas Populares (que sólo se pueden instalar fuera de Montevideo). Actúan sin especialización y en general en el corto plazo.

CAJA NACIONAL DE AHORRO POSTAL

Entidad oficial cuya función fundamental es fomentar la práctica del ahorro. Realiza operaciones de préstamos al consumo, financiación de construcciones y administración de propiedades. Invierte, parcialmente, en la adquisición de títulos públicos.

BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY

Entidad oficial que opera en el mercado de largo plazo como promotor de la construcción de viviendas. Con carácter secundario, recibe depósitos del público.

En la década del 60 se producen dos modificaciones de consideración en este panorama del sistema financiero.

En primer lugar, el crecimiento que se produce en las entidades "financieras" que institucionalmente no responden al status bancario. Este fenómeno conoce una curva ascendente y ni siquiera las decisiones establecidas por ley en el año 1965, que obligan al cierre de esas empresas, han alterado esa tendencia.

En segundo lugar cabe mencionar la creación del Banco Central en 1967, de acuerdo con lo previsto en la Constitución plebiscitada en el año 1966. Ese organismo sustituye al Departamento de Emisión y ha absorbido parcialmente algunas funciones desempeñadas por el Banco de la República (ahora reducido a sus clásicas y muy menguadas funciones comerciales).

En los 30 años de control bancario, el Departamento de Emisión y en la actualidad el Banco Central han encauzado su labor hacia la obtención de garantías para el cumplimiento de los requisitos técnicos mínimos aplicables a la actividad bancaria tradicional:

- grado de receptividad de depósitos (que no puede ser superior a un cierto múltiplo preestablecido sobre el capital y fondos de reservas);
- encajes mínimos sobre depósitos;
- absorción de los excedentes financieros de los bancos (por colocación de títulos públicos o aumento de encajes);
- regulación de la asistencia financiera a la banca a través del redescuento;
- control cuantitativo del crédito concedido por la banca privada.

Existen pocos ejemplos y menos evidencias de éxito de las medidas de control cualitativo del sistema bancario: control cualitativo del crédito, objetivos sobre el carácter nacional de las actividades financieras, etc. Además, no han existido prácticamente normas ni orientaciones sobre las operaciones en moneda extranjera, nivel de endeudamiento admitido, etc.

En ese marco, la estructura bancaria tiende a reformularse a la luz de tres procesos entrelazados: la paulatina desaparición del Banco de la República del mercado financiero, la mayor concentración privada de los ahorros sociales y la extranjerización de la banca privada.

yor concentración de instituciones, y por consiguiente, a su relativa disminución.

Pero, tal como se ha puntualizado precedentemente, esta evolución física no constituye un elemento determinante para la caracterización de la banca privada durante estos últimos años. En lo fundamental, porque colateralmente se produjo una expansión de entidades financieras, filiales en su mayor parte de los propios bancos, cuya gestión se centró en la recepción de depósitos y en la realización de colocaciones al margen de las normas que regulan la actividad bancaria, al mismo tiempo que proporcionaban más y mejores canales para la evasión de capitales e impuestos.

Es muy difícil medir el grado de desvío de depósitos y créditos que se produjo en dirección a la actividad financiera parabancaria. Una estimación por demás precaria sitúa en un 20 % la masa de negocios desplazados hacia esas instituciones financieras.

CUADRO Nº 2

CRÉDITOS EN MONEDA EXTRANJERA OTORGADOS POR LA BANCA PRIVADA

(porcentajes en relación al total de sus créditos)

Años	%
1954-61	10.1
1962-67	28.1
1962	16.9
1963	18.0
1964	22.3
1965	41.5
1966	29.0
1967	41.7

Fuente: INSTITUTO DE ECONOMÍA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN (sobre informaciones del BANCO DE LA REPÚBLICA).

EL INCREMENTO DE LAS OPERACIONES EN MONEDA EXTRANJERA

Un segundo elemento revelador del cambio producido en el funcionamiento y en la orientación de la banca privada en este período, es el aumento producido en sus operaciones en moneda extranjera.

Entre 1954 y 1961 el crédito en moneda extranjera de la banca privada representaba el 10 % del crédito total. A partir de 1962 esa proporción se fue alterando rápidamente hasta alcanzar porcentajes superiores al 40 %. Este fenómeno contribuyó al aumento del endeudamiento externo, por el uso más intenso de las líneas de crédito de bancos extranjeros. Debe tenerse en cuenta, además, las obligaciones en moneda extranjera contraídas por el Banco de la República frente a la banca privada en los años críticos de 1964 y 1965.

El vuelco hacia las operaciones en moneda extranjera fue indudablemente un mecanismo al que apeló la banca para asegurarse el reembolso del crédito y el cobro de intereses no deteriorados en su valor real y, por lo tanto, para sostener y aumentar sus ganancias. De ese modo, la banca fue aplicando criterios que, añadidos a su tendencia a acumular moneda extranjera, la convertían en un agente económico fundamental en el desarrollo del proceso especulativo.

EL DESTINO DE LOS CREDITOS

Del análisis precedente se puede inferir que el producto de los préstamos se ha orientado hacia actividades que —en virtud de sus márgenes de ganancia y posibilidades de ajuste de precios— fueran capaces de afrontar las gravosas condiciones establecidas en ellos. Esas actividades tienen que

haber sido, fundamentalmente, las de intermediación y especulación. El cuadro Nº 3 presenta algunas cifras confirmatorias de esta idea. *Como puede apreciarse, aproximadamente el 50 % del crédito otorgado por la banca privada se ha vertido hacia la intermediación.* Se trata de una orientación lógica, por otra parte, si se atiende a las características marcadamente especulativas del período.

CUADRO Nº 3

COLOCACIONES DE LA BANCA PRIVADA POR TIPO DE ACTIVIDAD

(en porcientos)

	1962	1963	1964	1965	1966
Industriales	25.2	26.1	20.7	17.3	27.6
Ganaderos	17.3	17.9	13.8	21.8	22.2
Agricultores	2.4	2.8	1.6	3.3	3.0
Comerciantes	25.9	22.3	30.2	22.1	21.5
Varios	29.2	30.9	33.7	35.5	25.7
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: CIDE y BANCO DE LA REPÚBLICA.

Los factores precedentemente enunciados repercutieron de modo importante en la situación del Banco de la República. Por un lado, porque deterioraron aun más la participación de la actividad bancaria oficial en el conjunto del sistema financiero. Y por otro lado, porque agravaron la incapacidad del Banco de la República para regular y controlar el campo de actividades sometido a su competencia. La crisis de 1965 y otros hechos posteriores han puesto en evidencia el grado de descomposición alcanzado por determinadas instituciones financieras privadas y la ausencia o inefectividad de los controles que sobre ellas debía ejercer el Estado.

LA CRISIS BANCARIA

Las modalidades especulativas del proceso inflacionario en estos últimos años comportaban graves riesgos en los principios de seguridad a que deben ajustarse ciertas actividades, que se hacían audaces en aras del objetivo de obtener las máximas ganancias. La gestión bancaria es precisamente la que, por centralizar capitales sociales requiere —y a ello está obligada— el respeto de principos técnicos que garanticen su debido funcionamiento. Ese equilibrio entre rentabilidad y seguridad se quebrantó en el sistema bancario uruguayo por múltiples motivos, que emergieron a la superficie —aunque no totalmente— en 1965. Así se puso en evidencia la tergiversación especulativa a la que se había acomodado la gestión bancaria. La superación parcial de esa crisis determinó un aumento de la dependencia con respecto al exterior, debido al cúmulo de deudas y a la necesidad de nuevos créditos.

En aquel entonces —y aun hoy— la crisis bancaria dejó al descubierto la sorda lucha entre grupos empresariales, en la que participaron tanto ciertos intereses creados internamente como otros externos al país. Ello demostraba —y las fusiones y la extranjerización de la banca privada habrían de ratificarlo— que en el sistema bancario uruguayo no estuvo ausente la competencia por el dominio de los canales financieros.

En resumen, la banca privada, foco central de los comportamientos especulativos y de los problemas monetarios de los últimos años, asumió los riesgos de una elevación vertical de ganancias que la hizo relegar a un segundo plano los criterios de seguridad. La crisis maduró en esa deformada y deformante estructura financiera que, entre otros aspectos, reflejaba una lucha particular entre ciertos grupos por el dominio de estos centros de decisión financiera.

CRISIS FINANCIERA

LA FUGA DE CAPITALES

Como se ha indicado con anterioridad, la fuga de capitales fue el resultado del agotamiento relativo de oportunidades de inversiones lucrativas en el campo productivo local. Este fenómeno incidió de modo relevante sobre el déficit del balance de pagos, especialmente después de 1962. En base a cifras oficiales y con algunos ajustes de poca entidad, se pueden estimar en 292 millones de dólares las fugas de capitales registradas entre 1962 y 1967. Para valorar la importancia de esas fugas es significativo señalar que su monto fue *cinco veces mayor al déficit comercial verificado en igual período* (58.9 millones de dólares) *y un 50 % superior a la inversión bruta fija* (construcciones, maquinarias y equipos) *efectuada durante todo el año 1968*.

Es extremadamente difícil obtener datos que permitan verificar el destino de la evasión de capitales, y aun menos fácil el computar su monto total acumulado. No obstante, el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración ha estimado que el 39 % de esa fuga de capitales quedó radicada en Estados Unidos *y que, por lo menos, a fines de 1966 había 350 millones de dólares de uruguayos depositados en el exterior.*

Otro factor a tener en cuenta fue la función descompresora que cumplió la exportación de capitales en el mercado monetario nacional. En efecto, la emigración de capitales comportó una disminución de la oferta interna de fondos financieros. Conjuntamente con la contención del crédito oficial, la fuga citada permitió sostener las altas tasas de interés vigentes y por ende ofreció una favorable posibilidad de colocación en el país a los excedentes que permanecieron en él.

CUADRO Nº 4

FUGA DE CAPITALES

(en millones de dólares)

AÑOS	
1962	72.2
1963	19.5
1964	91.3
1965	74.6
1966	34.8
1967	0.0 (estimación sujeta a revisiones).
TOTAL	292.4

Fuente: INSTITUTO DE ECONOMÍA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN (sobre informaciones del BANCO DE LA REPÚBLICA).

EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

Toda esa situación, analizada particularmente en relación al balance comercial y la evasión de capitales, redundó en un mayor endeudamiento del país y, en especial, del Banco de la República. Ese endeudamiento externo nació a partir de la Reforma Monetaria y Cambiaria del año 1959, como consecuencia de la apertura financiera al exterior que propició la intensificación en el uso de créditos internacionales. Ese aporte de capitales no condujo solamente a facilitar importaciones que no podían llevarse a cabo por el nivel de las exportaciones; a la vez, sirvió para realizar inversiones mínimas por parte del Estado, desprovisto de ahorros para llevarlas a cabo por sí mismo, y para sostener la cotización cambiaria oficial (años 1962 y 1966). Así, el Estado postergó buena parte de los conflictos o problemas emergentes de los balances comerciales deficitarios y permitió la continuidad del abastecimiento industrial.

La verdadera crisis del endeudamiento externo surgió cuando éste se acrecentó para dar respuesta a la fuga de capitales. Es decir, a medida que los excedentes internos se fueron convirtiendo en moneda extranjera. En esas circunstancias, el endeudamiento se hizo en función de las corrientes emigratorias de capitales y dejó de servir, por ejemplo, a los propósitos de mantener ciertos niveles de actividad industrial o estatal.

La necesidad de dar soluciones a ese problema, que se volvió muy grave alrededor de 1965 y años posteriores, determinó frecuentes refinanciaciones y oscilaciones de la política económica que actuaron como puntales para la exacerbación de los comportamientos especulativos y la fuga de capitales. Un calendario de las más importantes negociaciones gubernamentales encaradas para obtener nuevos préstamos y nuevos plazos para la deuda ya contraída, nos da una visión que no agota las múltiples tratativas efectuadas primordialmente con la banca norteamericana:

Misiones financieras al exterior

cuarto trimestre de 1963
cuarto trimestre de 1964
segundo trimestre de 1965
segundo trimestre de 1966
cuarto trimestre de 1967
primer trimestre de 1968

Vale tener presente la cuantía que ese endeudamiento estaba alcanzando. Por ejemplo, entre 1965 y 1967 las entidades públicas y privadas del país debían al exterior un monto que osciló alrededor de los 440 millones de dólares, es decir, una cifra cercana a dos años y medio de exportaciones. Para aquilatar su dimensión bastaría indicar que esa deuda sólo ascendía a 145 millones de dólares hacia fines del año 1957. Se había multiplicado por tres en el transcurso de una década.

Por sí solo el Banco de la República llegó a acumular deudas en moneda extranjera —dentro y fuera del país— por un monto cercano a los 300 millones de dólares. Gran parte de esa deuda era exigible en un plazo muy corto.

A fines del año 1968 el nivel de endeudamiento externo sigue siendo elevado a pesar de haber sido abatido en aproximadamente un 10 % y aunque se ha logrado una relativa extensión en su plazo medio de exigibilidad.

El endeudamiento externo puede observarse como el resultado de factores eminentemente internos, pero un enfoque más amplio del fenómeno indica que éste es uno de los frutos de la dependencia. Como ya se afirmó en el análisis de nuestro comercio exterior, el endeudamiento constituyó un medio de abrir el mercado interno a la producción de ciertos países. La mayoría de los préstamos financieros de organismos internacionales y de bancos extranjeros estuvieron permanentemente ligados a una exigencia de mayor libertad de importaciones e incluso involucraron una canalización de las compras hacia las naciones prestamistas.

Por otra parte, el endeudamiento externo se transformó en una atadura política, desde que el visto bueno de organismos internacionales y bancos a las refinanciaciones y nuevos préstamos se fue obteniendo en tanto se adoptaron determinadas medidas en los campos del comercio exterior, presupuesto gubernamental, crédito y salarios.

En consecuencia, el endeudamiento externo es un fenómeno de dependencia a dos niveles. Por un lado, como expresión resultante del déficit comercial y de una fuga de capitales que pone al servicio del exterior una parte importante del esfuerzo productivo interno. Por otro lado, como subordinación política a los centros prestamistas, que se traduce en la necesidad de una mayor apertura a la penetración productiva de esos mismos países en nuestro medio, además de las presiones que se ejercen para que se adopten ciertas medidas políticas y se cumpla puntualmente con el servicio de las deudas.

EL DEFICIT FISCAL

Otra de las características del proceso inflacionario fue la crisis que provocó en las finanzas estatales. El Estado uruguayo ha tenido una alta participación en la administración del producto social (aproximadamente, un 20 %). Ello le concedió un papel importante como trasmisor de ingresos a la población. Pero esa importancia creciente no fue el resultado de la incorporación de nuevas actividades productivas, ni tampoco fue —siquiera— el resultado de un aumento de la inversión estatal. En cambio, resultó el fruto de un mayor empleo en la administración pública y de un crecimiento de jubilados y pensionistas. Así, entre 1955 y 1961, de 55 mil nuevas ocupaciones en la economía, el 49.6 % correspondieron al sector público. Mucho más significativo resultó el aumento de las clases pasivas, que aumentaron con 81.300 nuevos miembros. La ocupación en el sector público llegó así a representar en 1961 el 21.3 % de la población activa en tanto las clases pasivas alcanzaban el 30.6 %.

Frente a ese ascenso de los gastos estatales, los ingresos se demostraron insuficientes.

En primer término, porque la recaudación de impuestos mermó, relativamente. A pesar de que cerca del 90 % de los ingresos fiscales provenía de impuestos que gravaban a los consumidores a través de los precios de los productos, su crecimiento no siguió el ritmo de estos últimos.

En segundo término, la evasión fiscal y el otorgamiento de facilidades a los morosos acarreó cuantiosas pérdidas al Estado (en este último caso, por

la disminución del valor real de las deudas generadas, a consecuencia de la inflación).

En tercer lugar, la baja del intercambio externo deterioró una fuente de ingresos muy importante en los últimos años.

En cuarto lugar, los precios de los productos y servicios de las empresas públicas siguieron subiendo a un ritmo más lento que el nivel general de precios, lo que engendró serias dificultades de financiación.

Finalmente, con una importancia no menor que los factores anteriores, cabe mencionar las elevadísimas pérdidas que el Estado enfrentó en razón de los comportamientos especulativos. La especulación, sobre todo, produjo pérdidas en la gestión cambiaria del Banco de la República, como consecuencia de que esta institución debió reponer los dólares vendidos, y las devaluaciones la obligaron a pagar más pesos que los que había recibido cuando fueron comprados con fines especulativos. De ese modo, el Banco *perdió recursos por montos que, acumulados, serían en la actualidad equivalentes a un presupuesto anual del gobierno central.*

Esa creciente inadecuación de los ingresos fiscales al nivel de gastos del Estado se manifiesta en abultados déficit presupuestales. Aun cuando los gastos comenzaron a reducirse en términos reales a partir del año 1965 —a costa de la baja del poder adquisitivo de sus funcionarios y los pasivos— la brecha entre gastos e ingresos se mantuvo.

La incapacidad del Estado para obtener mayores recursos de los sectores de altos ingresos, lo obligó a recurrir a una serie de procedimientos que únicamente sirvieron para acelerar el proceso inflacionario, sin dar solución permanente a su problemática financiera. Entre esos procedimientos, cabe anotar:

— el aumento en las tasas de impuestos al consumo y en los precios de los bienes y servicios producidos por el Estado;
— la provisión de recursos financieros a través de créditos del Banco de la República, originados directamente por una mayor emisión;
— la provisión de recursos financieros a través de préstamos del exterior;
— la transferencia de fondos al gobierno central, provenientes de organismos que daban superávit, como fue el caso de las Cajas de Jubilaciones;
— el aumento de las deudas impagas, en especial con proveedores del Estado;
— la realización de devaluaciones que, al aumentar el valor en moneda local de las operaciones del comercio exterior, acrecentaba el monto nominal de los impuestos aplicados a éstas. De esa forma las devaluaciones —provocadas por los déficit del balance de pagos y por la presión de ciertos grupos ganaderos, exportadores y financieros— pasaron a constituir una fuente de ingresos para el Estado; son las que posteriormente se dio en llamar, reconociendo ese objetivo, devaluaciones "fiscalistas".

En el último cuatrienio se ha procurado lograr el equilibrio presupuestal por la vía de una disminución efectiva de los gastos estatales. Ello, además de afectar el nivel de ingresos de los sectores dependientes del Estado, ha restringido su papel como absorbedor de mano de obra y ha limitado su capacidad de inversión.

En definitiva, los déficit fiscales, como fenómeno financiero, dejaron al descubierto una de las facetas redistributivas de la inflación que, en el caso que nos ocupa, hizo entrar en crisis al Estado como agente de transferencia de ingresos y como agente económico fundamental en ciertas ramas de la producción de bienes y servicios. En efecto, la política encaminada hacia el equilibrio presupuestal, más que un empuje cuantitativo comporta un cambio cualitativo del papel del Estado uruguayo, que se traduce en un proceso de entrega de parte de sus actividades a la iniciativa privada (especialmente extranjera) y en la desocupación que genera su desaparición como demandante de mano de obra en el mercado de trabajo.

CUADRO Nº 5

GASTOS DEL GOBIERNO

(Retribuciones de Funcionarios, Pasividades y Gastos de Oficinas)

BASE 1961 = 100	
1962	122.9
1963	115.6
1964	115.6
1965	115.4
1966	102.9
1967	100.3
1968	74.4

Fuente: INSTITUTO DE ECONOMÍA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN (sobre informaciones del BANCO CENTRAL y DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS).

Recapitulando: la inflación que se desencadenó en los últimos años fue el resultado de comportamientos redistributivos del producto social por parte de agentes económicos que actuaron en sus distintas áreas con fines de especulación.

La especulación comercial y financiera se concretó en virtud de las condiciones inflacionarias preexistentes, por el agotamiento relativo de oportunidades de ganancias en otros empleos internos de capital, por el grado de organización financiera alcanzado y por las oscilaciones o vaivenes que registró la política económica estatal. En ese proceso la fuga de capitales presionó al alza el tipo de cambio y provocó una continua elevación del sistema de precios de la economía. A su vez, una crisis financiera afectó fundamentalmente a las finanzas y las reservas internacionales del Estado, por el elevado déficit fiscal y el crecimiento acelerado del endeudamiento externo.

Los grupos sociales que no adaptaron el crecimiento de sus ingresos al ritmo de crecimiento del nivel general de precios, siguieron cumpliendo el papel de financiadores de las mayores ganancias, apropiadas por los agentes especuladores. Pero, asimismo, la incapacidad de adecuarse a la especulación produjo, en ciertos casos, transferencia de capitales entre grupos económicos. En particular, esta transferencia parece haber sido muy intensa en favor de capitalistas del exterior.

No obstante, la misma dinámica especulativa fue deteriorando los factores que integran el cálculo económico y, por ende, la seguridad mínima que debe imperar en un régimen económico capitalista. La crisis que desde el Estado se fue extendiendo hacia otros centros vitales del sistema financiero (banca) se fue presentando como preámbulo de una crisis más general. Ésta tenía un carácter monetario, pero se expresaba también en el plano político por la dificultad creciente del Estado para administrar ese proceso redistributivo y hacer frente a la lucha social que irrumpía en esas condiciones. Empero, y al fin de cuentas, todas eran manifestaciones de una crisis en la estructura productiva de la sociedad.

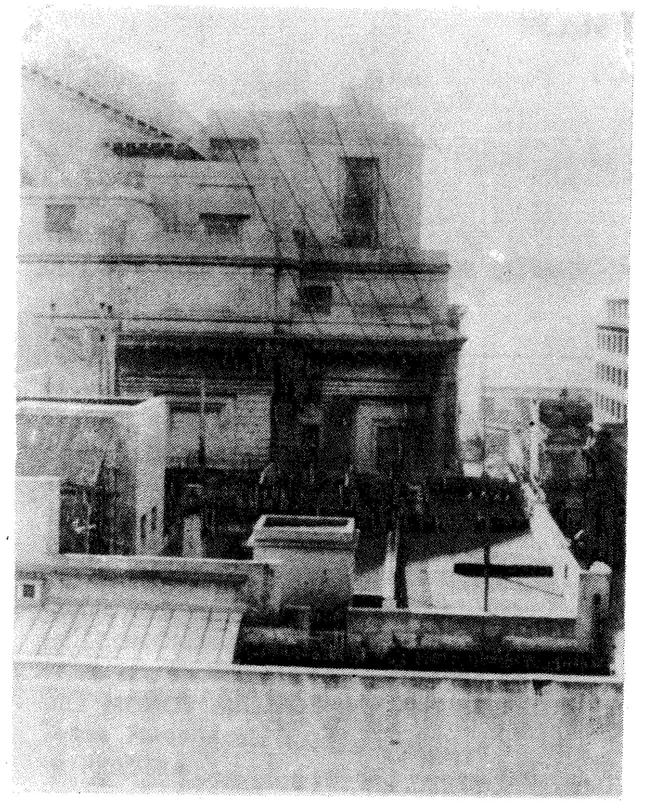
PERSPECTIVAS

De todo lo examinado se deduce que la problemática monetaria, como el proceso inflacionario en la que se engendró, no ha de encontrar soluciones por vías exclusivamente monetarias. Esto no significa negar la posibilidad de que se logre una estabilidad en ciertos aspectos monetarios de la economía, e incluso en sus niveles de precios. Pero esa estabilidad no puede negar su endeblez esencial y el costo objetivo que implica: desocupación-emigración, congelación de los bajos niveles de vida de los sectores más perjudicados durante el proceso inflacionario, mayor dependencia externa y agudas tensiones sociales. La inflación se transforma o tiende a constituirse en depresión, sin superar o cambiar el carácter regresivo de la distribución del producto social.

Sólo en un desarrollo interno de las fuerzas productivas con que el país cuenta, pero que no utiliza o utiliza mal, puede encontrarse realmente el hilo conductor hacia la resolución de los mencionados problemas monetarios y su secuela de efectos. Esta posición, inatacable pero no siempre practicada, constituye el principio básico sobre el cual debe constituirse el desarrollo económico y social.

Es natural que, en la medida en que un régimen económico alcanza un estadio histórico de su evolución en el cual sus fundamentales relaciones sociales sólo conducen al estancamiento y a la involución productiva, todo proyecto de desarrollo nacional involucra la necesidad de afectar varias de las estructuras que lo caracterizan. Como ya se mencionó con relación al comercio exterior, uno de los elementos básicos a reformar es la estructura agropecuaria, en la búsqueda de una mayor productividad y de una mejor distribución social de la misma.

En lo concerniente a los aspectos monetarios de la economía, los puntos centrales a considerar



La actividad monetaria y el comercio exterior han estado estrechamente vinculados en nuestro país.

desde una óptica progresista, tienen vinculación con la canalización y el empleo de los capitales.

Los tiempos pasados ilustran en medida suficiente la falsedad de afirmar que el país carece de capitales para encarar inversiones necesarias. Lógicamente, si la fuga de capitales constituye un comportamiento admitido e incluso fomentado, se hace difícil encarar nuevos proyectos en cualquier país del mundo. El despilfarro y la emigración al exterior de parte del esfuerzo productivo interno reduce o anula las posibilidades de aumentar la producción en el futuro. Por lo tanto, es necesario crear una organización financiera capaz de eliminar la desarticulación existente entre las corrientes de ahorros y las exigencias de capital con vistas a una mayor producción. Aun hoy es evidente la vigencia de centros de poder financiero que, en su misión de obtener ganancias, se alejan cada vez más del apoyo a las actividades productivas en el país. No hay de por medio solamente un problema de precio del dinero, sino el acceso mismo a las fuentes de financiación. Orientar una política bancaria hacia el abatimiento de la tasa de interés o restringir el número de instituciones, sin afectar lo medular de esa estructura —concentración privada del poder financiero y excesiva libertad para operar— sólo sirve para postergar sus efectos negativos.

Lo mismo ocurre en materia de política fiscal. La ponderable gestión tendiente a depurar las improductividades de Estado no justifica que éste traspase actividades básicas y estratégicas a manos privadas, y menos aun, que no presione fiscalmente a quienes acumulan altos ingresos y capitales.

Finalmente, conviene advertir que la posible capacidad del país para utilizar sus propios capitales con fines de desarrollo no elimina la posibilidad de requerir asistencia financiera externa. También en este campo existe una necesidad de definir las condiciones y la orientación de la ayuda. En general, es descartable que las condiciones sean fijadas por el país prestatario. Pero lo que no puede formar parte de una estrategia o modelo de desarrollo nacional —salvo que deje de ser tal— es que la asistencia externa se convierta en un modo disfrazado de desviar y apropiar el esfuerzo interno, creando lazos de dependencia más que de relativa independencia.

BIBLIOGRAFIA

ACEVEDO, Eduardo: **Anales históricos del Uruguay.** Montevideo, Barreiro, 1933.

BARRÁN, J. P. y NAHUM, B.: **Historia Rural del Uruguay Moderno - 1851/85.** Montevideo, Edic. Banda Oriental, 1967.

BENVENUTO, Luis Carlos: **Breve historia del Uruguay.** Montevideo, Arca, 1967.

BUZZETTI, José L.: **Historia Económica y Financiera del Uruguay.** Montevideo, 1969.

C. I. D. E. (COMISIÓN DE INVERSIONES Y DESARROLLO ECONÓMICO): **Estudio Económico del Uruguay** (Tomos I y II). Montevideo, 1963 y **Plan de Desarrollo Económico y Social Nacional 1965/74** (tomo IV). Montevideo, 1965.

COURIEL, Alberto y LICHTENSZTEJN, Samuel: **El F. M. I. y la crisis económica nacional.** Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1967.

FAROPPA, Luis A.: **El desarrollo económico del Uruguay.** Montevideo, C. E. C. E. A., 1965.

INSTITUTO DE ECONOMÍA (FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y DE ADMINISTRACIÓN): **La restauración del comercio exterior como factor de desarrollo económico nacional.** Montevideo, 1956 (Nº 8).
El sistema dinerario del Uruguay. Montevideo, 1957 (Nº 10).
El proceso económico del Uruguay. Contribución al estudio de su evolución y perspectivas. Montevideo, Comisión de Publicaciones de la Universidad y Fundación de Cultura Universitaria, 1969.

ODDONE, Juan A.: **Economía y sociedad en el Uruguay liberal.** Montevideo, Edic. Banda Oriental, 1967.

Memorias del Banco de la República, Reseñas estadísticas del Banco Central y Anuarios de la Dirección Gral. de Estadísticas y Censos.

PLAN DE LA OBRA

(Continuación)

LOS EDITORES PODRÁN, SIN PREVIO AVISO, SUSTITUIR CUALQUIERA DE LOS TITULOS ANUNCIADOS O ALTERAR EL ORDEN DE SU APARICIÓN.

EL MARTES DE LA SEMANA PROXIMA APARECE EL VOLUMEN:

EL TURISMO EN EL URUGUAY

VOLUMEN EXTRA

PLAN DE LA OBRA